Die Veränderungen des Rechtszustandes bei der Neugliederung deutscher Länder.

Inauguraldissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der hohen juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität
zu Göttingen,

vorgelegt von Fritz Ackmann aus Kl. Mimmelage
Referendar am Amtsgericht Quakenbrück.

Quakenbrück 1926
Buchdruckerei C. Trute.

Die Veränderungen des Rechtszustandes bei der Neugliederung deutscher Länder.

Inauguraldissertation

zur Erlangung der Doktorwürde
der hohen juristischen Fakultät
der Georg-August-Universität
zu Göttingen,

vorgelegt von Fritz Ackmann aus Kl. Mimmelage
Referendar am Amtsgericht Quakenbrück.

Quakenbrück 1926
Buchdruckerei C. Trute.

Referent: Prof. Dr. Hatschek.
Tag der mündlichen Prüfung: 10. März 1926.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Literaturverzeichnis.

Anschütz, Verfassung des Deutschen Reiches 1926.
„ Kommentar zur preußischen Verfassungsurkunde 1912.
Cavaglieri, La dottrina della Successione di Stato a Stato 1910.
Donati, Stato e Territorio (Riv. di diritto internaz. 8, S. 465).
Fricker, Gebiet und Gebietshoheit 1901.
Giese, Verfassung des Deutschen Reiches 1919.
„ Staatsrecht und Staatsgebiet. Zeitschr. f. Völkerrecht. Bd. 11 S. 483.
v. Glasenapp, Artikel „Waldeck" in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch, Bd. 3.
Guggenheim, Beiträge zur völkerrechtlichen Lehre vom Staatenwechsel 1925.
Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht, 1920.
„ Völkerrecht, 1922.
„ Konventionalregeln oder über die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildung im öffentlichen Recht (Jahrb. d. öffentl. Rechts, Bd. 3.)
Hänel, Studien Bd. 1, 1892.
Heilborn, System des Völkerrechts 1896.
Henrich, Theorie des Staatsgebiets 1922.
„ Kritik der Gebietstheorien. Ztschr. f. Völkerrecht Bd. 13. Heft 1 u. 2.
Hufnagel, Der Waldeckische Staat. Arch. f. öffentl. Recht 1924, S. 149 ff,
Jellinek, G., Allgemeine Staatslehre, 3. Aufl.
Huber, Die Staatensukzession, 1898.
Kelsen, Hauptprobleme der Staatsrechtslehre 1911.
„ Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts, 1925.
Laband, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, 5. Aufl. 1914.
Liszt-Fleischmann, Lehrbuch des Völkerrechts, 1925.
Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht, 3. Aufl.
Napiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. 1920.
„ Artikel „Bundesstaat und Staatenbund" im Wörterbuch des Völkerrechts. Bd. 1.
Preuß, Artikel 18 der Reichsverfassung, 1922.
Quark, Art. „Koburgs Anschluß an Bayern" im Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. 1.
Radnitzky, Die rechtliche Natur des Staatsgebiets. Archiv für öffentl. Recht, Bd. 20, S. 325 ff.

Rosenthal, Die staatsrechtlichen Grundlagen des Landes Thüringen. (Jahrb. d. öffentl. Rechts. Bd. 9, S. 237 f.)
„ Die Verfassung des Landes Thüringen. (Jahrb. d. öffentl. Rechts Bd. 10, S. 366 f.)
„ Der staatliche Aufbau des Landes Thüringen. (Jahrb. d. öffentl. Rechts Bd. 12, S. 75 ff.)
Schönborn, Staatensukzession, 1913. (Handb. d. Völkerrechts II, 2.)
Somlo, Juristische Grundlehre 1917.
Stier-Somlo, Deutsches und Preußisches Staatsrecht 1923.
Triepel, Völkerrecht und Landesrecht, 1898.
v. Tuhr, Der allgemeine Teil des BGB. Bd. 1.
Ullmann, Völkerrecht, 1908.
Verdroß, Grundlagen des Völkerrechts (Niemeyers Ztschr. für internat. Recht Bd. 29, S. 65).
Wenzel, Juristische Grundprobleme, 1920.
Zitelmann, Geltungsbereich und Anwendungsgebiet der Gesetze. (Festgabe für Bergbohm.) 1919.
Wörterbuch des deutschen Staats- und Verwaltungsrechts (Stengel-Fleischmann, 3. Aufl.)
Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, 1924. Herausgegeb. von Hatschek-Strupp.
Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Herausggeb. v. Piloty-Koellreutter.
Reichsgesetzblatt. — Preußische Gesetzessammlung. — Gesetzessammlung für Thüringen. — Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern.

Inhaltsübersicht.

	Seite:
I. Umgrenzung der Aufgabe	7
II. Die rechtliche Konstruktion der Gebietsveränderung im Bundesstaat	7
a) Maßgebliche Norm ist das Völkerrecht	8
b) Das völkerrechtliche Problem der Staatensukzession	11
1. Die Raumtheorie	12
2. Die Objekttheorie	14
3. Die Kompetenztheorie	15
c) Die Staatensukzession im Bundesstaat	17
III. Die Rückwirkungen auf das objektive Recht	20
a) Völkerrechtliche Regeln bestehen nicht	20
b) Stellungnahme der Literatur	21
c) Stellungnahme der Rechtsprechung	24
d) Begründung des Grundsatzes: Gebietsveränderungen lassen das objektive Recht unberührt	25
IV. Gebietsveränderungen deutscher Länder seit 1919	30
a) Die Bildung des Landes Thüringen	30
b) Der Anschluß Koburgs an Bayern	33
c) Der Anschluß Pyrmonts an Preußen	34

I. Als sich die deutsche Nationalversammlung im Jahre 1919 vor die Aufgabe gestellt sah, eine neue Verfassung zu schaffen, da war es insbesondere ein Problem, das im Mittelpunkt der Erörterungen stand: Die Neugliederung der deutschen Länder. Es waren organisatorisch-politische Fragen, für und wider die man damals stritt; im Artikel 18 der R. V. fanden sie eine Lösung, die einen Kompromiß der widerstreitenden Meinungen darstellt. Theoretische Fragen staatsrechtlicher Natur konnten bei der Fassung des Art. 18 naturgemäß kaum eine entscheidende Rolle spielen. So erklärt es sich, daß die Verfassung nur die formellen Vorbedingungen regelt, an die die Umgestaltungen der Gebiete der deutschen Länder nunmehr geknüpft sind; Art. 18 enthält, wenn wir wollen, das „formelle Gebietsveränderungsrecht" der deutschen Länder.

Nicht statuiert sind in der R. V. die rechtlichen Folgen, die sich an eine Verschiebung der innerdeutschen Landesgrenzen knüpfen, das „materielle Gebietsveränderungsrecht". Es ist ein weiter Fragenkomplex, der sich hier auftut, den wir in der Literatur unter dem Stichwort der „Staatensukzession" behandelt finden. In Frage steht bei dem Uebergang von Staatsgebiet von einer Staatsperson an die andere einerseits das Schicksal der bestehenden objektiven Rechtsordnungen, und andererseits das der bestehenden subjektiven öffentlichen und privaten Rechte.

In folgenden Erörterungen sollen unter „den Veränderungen des Rechtszustandes" nur die Veränderungen des objektiven Rechts in den gemäß Art. 18 von Gebietsveränderungen betroffenen deutschen Ländern begriffen werden. Als Beispiele kommen drei Fälle in Betracht: der Zusammenschluß der sieben thüringischen Staaten zu einem Lande Thüringen (R. G. v. 30. 4. 20), die Vereinigung Koburgs mit Bayern (R. G. v. 30. 4. 20) und die Pyrmonts mit Preußen (R. G. v. 24. 3. 22).

II. Es soll im Folgenden der Versuch unternommen werden, die Frage nach dem Einfluß einer territorialen Umgestaltung auf das in dem umgestalteten Gebiet geltende Recht aus der juristischen Natur der Gebietsveränderung heraus zu erklären, und zwar speziell für die Länder des Deutschen Reiches. Der zu besprechende juristische Vorgang tritt äußerlich verschieden in die Erscheinung: Vorhandene Länder vereinigen ihr Staatsgebiet zu einem neuen Lande, ein Land

gebiert ein Stück seines Territoriums an ein anderes, ein Land wird in seinem ganzen Umfange an ein anderes angegliedert. Es erübrigt sich, andere Möglichkeiten aufzuzählen. Gemeinsam ist den genannten Erscheinungen rein äußerlich gesehen eine Veränderung im Umfange des Staatsgebietes. Es gilt zunächst die Normen festzustellen, nach denen dieser Vorgang zu beurteilen ist.

a) Der betreffende Tatbestand ist, wie bereits erwähnt, verfassungsrechtlich nicht geregelt. Es ist also zu fragen, welche Rechtsbeziehungen außerhalb der Bundesverfassung im Verhältnis der Gliedstaaten untereinander Platz greifen. Die Gliedstaaten als politische Erscheinung sind rechtlich in sehr verschiedener Weise zu beurteilen; soweit ihre Gesetzgebungszuständigkeit reicht, erscheinen sie als Staaten, soweit sie zur Durchführung der Bundesgesetze berufen sind, materiell als Selbstverwaltungskörper, soweit sie kraft Bundesrechtes ohne eigene Organisationsrechte rein als Bundesbehörden fungieren, in dieser Eigenschaft. Demgemäß können sich Rechtsbeziehungen zwischen den Gliedstaaten auch in allen 3Richtungen ergeben u. sind dann danach auch verschieden zu beurteilen. *) Da die Regelung des Rechtszustandes bei der Neugliederung der Länder außerhalb der Bundeszuständigkeit liegt, treten sich hier die Länder als Staaten gegenüber. „Außerhalb der Bundeszuständigkeit haben die Glieder nach allen Richtungen staatliche Attribute." **)

Daß den deutschen Ländern der Weimarer Verfassung innerhalb einer gewissen Kompetenzsphäre Staatscharakter zukommt, ist gelegentlich bestritten worden, so von Giese †) und Jacobi ²). Sollen die Länder Staaten sein, müssen sie sich dem Begriff „der mit ursprünglicher Herrschermacht ausgestatteten Gebietskörperschaft" (Jellinek) unterordnen lassen. Diese Staatsdefinition kann als in der reichsdeutschen Literatur maßgebend angesehen werden. Ob es nun angebracht ist, aus dieser Begriffsbestimmung den Begriff der Gebietskörperschaft als der Soziologie angehörend auszuscheiden, wie es die Anhänger der normativen Jurisprudenz verlangen, kann hier dahingestellt bleiben. Daß die deutschen Länder dem Oberbegriff der Gebietskörperschaft angehören, ist unstreitig. Bestritten wird, ob ihnen das den Staat von anderen Gebilden unterscheidende Merkmal der ursprünglichen Herrschergewalt zukommt. Giese bestreitet das und führt dafür an, daß die Länder ihre Staatsform nicht mehr frei bestimmen und infolge Aufstellung reichsrechtlicher Normativbestimmungen über ihre Landesverfassungen nicht mehr frei verfügen können. (Art. 17.) „Das Reich ist in der Lage, über Sein oder Nichtsein eines jeden deutschen Landes zu verfügen (Art. 18)." „Die Landesstaatsgewalt ist nicht mehr eigenständige, sondern vom Reiche abgeleitete Herrschermacht." (Art, 6.) Diese Ansicht ist indessen ein-

*) Naviasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff 1920, S. 119.
**) Naviasky, a. a. O. S. 120.
†) Verfassung des Deutschen Reiches 1919, S. 62 ff.
²) Einheitsstaat oder Bundesstaat 1919, S. 15 ff,

mütig abgelehnt worden; eingehend widerlegt ist die insbesondere von Stier-Somlo *) und Wenzel **). Letzterer weist nach, daß die Länder auch heute noch Verfassungsautonomie besitzen und demgemäß ihre Herrschaft den Charakter einer auf eigenen Willen beruhenden Herrschaft trägt, und in diesem Sinne als „ursprünglich" oder „eigenständig" zr bezeichnen ist. Art. 17 errichtet nicht die Verfassung der Länder, sondern stellt nur einige Normativbestimmungen auf, die die Verfassunggeber der Länder beobachten sollen. Er hebt die Verfassungsautonomie nicht auf, sondern setzt sie voraus †). Auch unter der neuen R. V. ist es der Wille des Landes, der die Landesverfassung im einzelnen einrichtet. Die durch sie geregelten Herrschaftsbefugnisse beruhen auf dem Willen der Landesstaatsperson. Im übrigen bilden die Normativbestimmungen des Art. 17 kein staatsrechtliches Novum, sondern fanden sich schon früher in den Verfassungen zweifelloser Bundesstaaten. ††) So scheinen die Bedenken Gieses widerlegt: die deutschen Länder besitzen Staatencharakter.

Die Rechtsbeziehungen der deutschen Länder außerhalb der Bundesverfassung sind die von Staaten, sie sind also zwischenstaatlicher Natur, der Rechtsboden, auf dem sie sich bewegen, ist das Völkerrecht. Es können sich also grundsätzlich unter den Gliedstaaten im Rahmen ihrer staatlichen Existenz, d. h. in den Grenzen ihrer Gesetzgebungszuständigkeit, alle völkerrechtlich denkbaren Rechtsbeziehungen ergeben, insbesondere ist das von uns zu behandelnde Problem des Staatenwechsels nach völkerrechtlichen Normen zu beurteilen.

Hier ergeben sich indessen für eine logisch einwandfreie Konstruktion Schwierigkeiten. Die deutschen Länder haben sich zugunsten des Deutschen Reiches jeder völkerrechtlichen Zuständigkeit begeben, sodaß sie als Adressaten des allgemein geltenden Völkerrechts nicht mehr in Frage kommen. Kann trotzdem das Völkerrecht als Grundlage ihrer Beziehungen in Betracht kommen? Wir kommen hier an die viel umstrittene Frage nach dem Verhältnis des Landesrechts zum Völkerrecht, die in erster Linie erkenntnistheoretischer Natur ist. Ihre Beantwortung hängt, wie Josef Kunz *) betont, mit der Auffassung vom Begriff und der Rechtsnatur des Völkerrechts, mit der theoretischen Konstruktion des Völkerrechts, mit der Lehre von den Rechtsquellen und endlich mit der Lehre von der Souveränität zusammen. Wir können hier nur kurz feststellen, daß man heute im Sinne der von Verdroß **) eingeführten Terminologie eine monistische und eine dualistische Konstruktion unterscheidet, je nachdem man im Völkerrecht und Landesrecht einen einheitlichen oder toto genere verschiedene

*) Die Reichsverfassung v. 1919, S. 79 f.
**) Juristische Grundprobleme 1920, S. 313 f.
†) Wenzel, a. a. O. S. 327.
††) Preuß: Prot. d. Verfassungsausschusses, 11. Sitzg., S. 8.
*) Wörterbuch des Völkerrechts u. d. Diplomatie, Bd. 1, S. 787.
**) Grundlagen und Grundlegung des Völkerrechts in Niemeyers Ztschr. f. int. R. 29, S. 651.

Normenkomplexe erblickt. Die Anhänger der monistischen Konstruktion ordnen teils das Völkerrecht dem Landesrecht unter, teils vertreten sie die Lehre vom Primat des Völkerrechts (insbesondere Kelsen) †). Wir halten im Folgenden an der von Triepel 2) begründeten Anschauung von der grundsätzlichen Verschiedenheit von Völkerrecht und Landesrecht fest, die auch als die heute, insbesondere in der reichsdeutschen Literatur herrschende, bezeichnet werden kann. Insbesondere halten wir die ausschließl. von Vertretern der normativen Jurisprudenz verfochtene monistischen Konstruktion in ihrem Ausgangspunkt für verfehlt, nämlich in ihrer methodologischen Forderung nach der Trennung der Sphäre desSeins von der des Sollens. Statt aller kann hier auf Kaufmanns „Kritik der neukantianischen Rechtsphilosophie" verwiesen werden. Es bestehen, wie Triepel dargelegt hat, grundsätzliche Unterschiede zwischen Völkerrecht und Landesrecht, die ohne Vergewaltigung der Tatsachen nicht fortgeleugnet werden können. Der Unterschied beruht auf der Verschiedenheit der Adressaten, der Verschiedenheit der Rechtsquellen und der Verschiedenheiten der Rechtsinhalte in beiden Rechtssystemen.

Wir kommen nunmehr zu der Frage, ob in dem Verhältnis der deutschen Länder zueinander eine direkte oder etwa nur eine analoge Anwendung des vom inneren Staatsrecht grundsätzlich verschiedenen Völkerrechts Platz greift. Wir beantworten die Frage mit Triepel im ersteren Sinne. Dieser betont allerdings, daß die völkerrechtliche Stellung der Gliedstaaten auch in bezug auf das unter ihnen geltende Völkerrecht durch die Tatsache ihrer bundesstaatlichen Vereinigung eine wesentliche Modifikation erlitten hat. Die Sätze dieses Rechts können auch ohne ihren Willen durch einen Rechtssatz der Reichsgewalt aufgehoben werden, da dieser die Kompetenz-Kompetenz zusteht. Ferner stehen die völkerrechtlichen Ansprüche, welche die Gliedstaaten gegeneinander besitzen, nicht unter dem Schutze der von dem allgemeinen Völkerrecht gewährten Durchsetzungsmittel. Die Selbsthilfe ist ihnen versagt. An die Stelle völkerrechtlichen Austrags ihrer Streitigkeiten ist die Entscheidung durch die Reichsgewalt getreten (Art. 76 a. R. V., Art. 19 R. V.). Die Gliedstaaten sind außerstande, das allgemein geltende Völkerrecht weiter zu bilden; neues Recht können sie nur schaffen, soweit sie es untereinander zur Anwendung bringen In diesem Sinne hält Triepel den Ausdruck „deutsches Völkerrecht" für berechtigt. Dieses sei aber nicht etwa rezipiertes Völkerrecht und somit Reichsstaatsrecht, ebensowenig sei es als Analogon zum Völkerrecht zu betrachten, sondern nach Herkunft und Geltung als echtes Völkerrecht anzusehen.

Somit wäre die erste Frage beantwortet: Die Veränderungen des Rechtszustandes bei der Neugliederung deutscher Länder sind grundsätzlich nach völkerrechtlichen Gesichtspunkten zu beurteilen.

---

†) Problem der Souveränität und die Theorie des Völkerrechts 1924.
2) Völkerrecht und Landesrecht 1899.

b) Wir nehmen nunmehr zur völkerrechtlichen Konstruktion der Staatensukzession Stellung und sind berechtigt, das Ergebnis auf die Verhältnisse der deutschen Länder anzuwenden. „Staatensukzession" ist im Sinne der herrschenden Lehre die Nachfolge eines Staates in Rechte u. Pflichten eines anderen Staates als Folge der Erstreckung seiner oberherrlichen Staatsgewalt auf Gebiete, welche bisher der Staatsgewalt des anderen Staates unterstellt waren. *) Die rechtliche Konstruktion dieser Staatensukzession war und ist bestritten. Wie schon der Ausdruck lehrt, entstammt der Begriff dem zivilen Recht. So nahm denn auch früher die Völkerrechtswissenschaft hier eine Universalsukzession des das betreffende Gebiet erwerbenden Staates in die Rechtstellung seines Vorgängers an, etwa in der Art der zivilrechtlichen Erbfolge. Diese Vorstellung stammt, wie Cavaglieri **) dartut, aus der Gedankenwelt des Patrimonialstaates, zu dessen Zeiten man dem Landesherrn eigentumsähnliche Rechte am Staatsgebiet zugestand. Sie ist fernerhin bedingt durch die damals herrschende Auffassung von der Rechtsnatur des Staatsgebietes, auf deren Kritik noch einzugehen sein wird.

Bei näherer Betrachtung zeigt sich aber, daß bei der sogenannten Staatensukzession von einer eigentlichen Sukzession im Sinne einer Rechtsnachfolge keine Rede sein kann. „Eine wirkliche Rechtsnachfolge kann nur dort stattfinden, wo eine objektive Rechtsordnung den Inhalt und die Uebertragbarkeit der betreffenden Rechte und Pflichten statuiert, indem sie deren Uebergang auf ein anderes Rechtssubjekt beim Vorliegen gewisser Tatbestände bestimmt. †) Nur da kann von einem Uebergang von Rechten gesprochen werden, wo bei unverändertem objektivem Rechtsbestand an die Stelle des früher Berechtigten ein neuer Berechtigter tritt. „Logische Voraussetzung der Uebertragbarkeit von Rechten ist die Annahme eines trotz des Subjektwechsels bestehen bleibenden Identität des Rechts: Es soll nicht ein neues Recht an Stelle des früheren treten, sondern das Recht des neuen Subjekts als identisch mit dem des alten Subjekts gelten." ††) Die wesentliche Voraussetzung für die Annahme einer derartigen Identität ist, daß es die gleiche Rechtsordnung ist, welche die Beziehung vom Subjekt zum Objekt vor und nach dem Rechtsvorgange gleich gestaltet. Da es sich bei der Staatensukzession oder genauer Staatenfolge um die Beziehungen von unabhängigen Staaten handelt, kann die betreffende Rechtsordnung nur das Völkerrecht sein. Die in Frage stehende Rechtsbeziehung, die, um die Annahme einer Rechtsnachfolge zu ermöglichen, geregelt sein müßte, ist die der Staatsperson zu ihrem Staatsgebiet: die sog. Gebietshoheit. Welche Stellung man nun auch zum Problem des Staatsgebiets einnehmen mag, so ist doch das eine sicher, daß kein Völkerrechtssatz existiert, der den Begriff der völker-

*) Schönborn, Staatensukzession, 1913, S. 6.
**) La dottrina della Successione di Stato a Stato 1910, S. 18.
†) Schönborn, a. a. O. S. 7.
††) v. Tuhr, Allgem. Teil des BGB. Bd. 1, S. 219.

rechtlichen Gebietshoheit mit einem für alle Staaten gleichen materiellen Rechtsinhalte erfüllte. Schon aus diesem Grunde kann von einer Rechtsnachfolge im strengen Sinne beim Staatenwechsel nicht gesprochen werden.

Ob man überhaupt eine juristische Konstruktion der Staatensukzession für möglich hält, hängt von der Stellungnahme zur Lehre vom Staatsgebiet ab, mit der wir uns nunmehr zu beschäftigen haben werden. Ueber das Verhältnis des Staates zu seinem Gebiet liegen die verschiedensten Ansichten vor, die sich im wesentlichen auf drei Typen zurückführen lassen: Die Raum- oder Eigenschaftstheorie, die Objekt- oder Eigentumstheorie und die Kompetenztheorie. Es kommt uns hier nicht darauf an, eine erschöpfende Dogmengeschichte der Gebietstheorien zu liefern *), vielmehr sollen nur die Ansichten der Hauptvertreter der drei Richtungen kritisch betrachtet werden. Da wir die streitige Frage als Grundlage der Lehre vom Staatenwechsel erörtern, erschiene es angebracht, sich auf die völkerrechtliche Betrachtung zu beschränken. Da aber die heutige Völkerrechtsordnung keine positiven Vorschriften enthält, die das Verhältnis von Staat und Staatsgebiet regeln, besteht das Problem des Staatsgebiets und der Gebietshoheit lediglich für die juristischen Konstruktion. Die juristische Konstruktion der soziologischen Realität des Staates ist aber für das Staats- und Völkerrecht, in denen er gleichermaßen erscheint, dieselbe, sodaß im Folgenden zwischen beiden grundsätzlich nicht zu unterschieden werden braucht.

b 1) Wir beginnen mit der Lehre, die als die heute herrschende bezeichnet werden kann: der Raum- oder Eigenschaftstheorie. Ihr Begründer ist Fricker **), ihr bedeutendster und einflußreichster Vertreter Georg Jellinek †). Fricker behauptet zunächst bewußt die Unmöglichkeit, den Staat seinem Gebiet als das Rechtssubjekt dem Rechtsobjekt gegenüberzustellen. Das Gebiet sei keine Sache im juristischen Sinne, sondern ein Raum im geographischen Sinne. Eine Gewalt des Staates über das Gebiet gibt es für Fricker nicht, dieser Begriff wird ersetzt durch die Vorstellung der Herrschaft innerhalb des Gebietes. Wo eine Anzahl von Menschen zusammenlebt, da muß auch eine Einrichtung vorhanden sein, die das Recht in Gestalt in einer einheitlichen Organisation der Gesellschaft sicherstellt. Diese einheitliche Organisation muß notwendig eine ausgedehnte, räumliche sein. Ohne ausschließlichen geographischen Raum kann der Staat nicht gedacht werden. Damit kommen wir an den für die gesamte Raumtheorie charakteristischen Gedanken: das Gebiet ist ein Moment im Wesen des Staates. Staat und Staatsgebiet stehen in einem organischen, keinem „mechanischen" Verhältnis wie eine Sache zum Subjekt. Die Gebietshoheit ist nach Fricker die einheitliche und ausschließende Herrschaft des Staates innerhalb seines Gebietes. Die Gebietshoheit

*) Sie bringt W. Henrich, Ztschr. f. Völkerrecht, 13 Heft 1 u. 2.
**) Gebiet und Gebietshoheit 1901.
†) Allgem. Staatslehre 3. Aufl. S. 394 ff.

ist kein besonderes Recht des Staates neben anderen Rechten, sondern lediglich das Recht, auf seinem Gebiet überhaupt Staat zu sein. Sie ist nichts anderes als die ungeteilte Staatshoheit selbst in ihrer Beziehung auf den Raum des Staatsgebiets.

Wie konstruiert nun Fricker die Gebietsveränderung? Da das Staatsgebiet ihm organischer Bestandteil des Staates ist, so ist jede Gebietsveränderung eine Veränderung der Identität des Staates. †) Um trotzdem zu einem anschaulichen Bilde zu kommen, zieht Fricker einen Vergleich zu einem Menschen, der durch Amputation ein Glied verliert. ††)

Auf Frickers Anschauungen ruht fast die gesamte herrschende Staatsrechtlehre *). Wir können uns hier nur kurz mit Georg Jellinek als ihren bedeutendsten Vertreter auseinandersetzen. In seiner allgemeinen Staatslehre erhalten wir eine zweifache Definition des Staatsgebiets: Das Gebiet wird 1) als ein Moment im Wesen des Staates als Subjekt (Fricker) und 2) als räumliche Grundlage der Herrschaftsentfaltung über sämtliche im Staate weilende Menschen bezeichnet. Als Moment des Staatssubjekts übe das Gebiet seine negative völkerrechtliche Funktion aus. Das Sein des Staates selbst, nicht das Haben einer ihm zugehörigen Sache erzeuge den Anspruch auf Respektierung des Gebietes. Gebietsverletzung sei daher nicht völkerrechtliche Besitzstörung, sondern Verletzung der angegriffenen Staatspersönlichkeit selbst. Aber auch als räumliche Grundlage der Herrschaftsentfaltung sei das Gebiet kein Objekt unmittelbarer Herrschaft des Staates, denn eine solche Herrschaft wäre Eigentum. Die Herrschaft über das Gebiet sei aber öffentlicht-rechtlich, nicht dominium, sondern imperium, das als Befehlsgewalt nur Menschen, nicht Sachen gegenüber möglich sei. Eine Sache könne dem imperium nur insofern unterliegen, als die Staatsgewalt den Menschen befehle, Einwirkungen auf sie vorzunehmen. Daraus folge, daß das Gebiet kein selbständiges Objekt der Staatsgewalt und das staatsrechtliche Recht am Gebiet nichts als ein Reflex der Personenherrschaft sei. Den uns hier allein interessierenden Vorgang der Gebietszession erklärt Jellinek aus dem von ihm aufgestellten Merkmal der räumlichen Grundlage der Herrschaftsentfaltung, das eine Weiterbildung der Frickerschen Lehre darstellt. Jellinek sagt, daß das, was zediert werde, nicht das tote Land sei, sondern ausschließlich die Herrschaft über die auf dem Lande weilenden Menschen. **) Das imperium eines Staates ziehe sich zurück, das des anderen dehne sich aus. Daher werde durch Zession der eine Staat verkleinert, der andere vergrößert; die erste und nächste Wirkung der Zession sei eine Veränderung in den Staaten als Subjekten. Erst auf Grund dieser seiner subjektiven Wandlung könne der neue Erwerber den neuen Gebietsteil als Basis seiner Herrschaft behandeln. Diese Objektsqualität des Gebietes sei

†) a. a. O. 111.
††) a. a. O. 35.
*) Nachweis bei Henrich, a. a. O. Heft 2, S. 19.

daher immer erst sekundärer Natur, stets abgeleitet aus der primären Eigenschaft des Gebiets als eines Elementes der Staatspersönlichkeit.

Diese Ausführungen Jellineks enthalten einen Widerspruch: entweder wird das imperium übertragen, oder es dehnt sich aus bezw. zieht sich zurück. †) Aber auch hiervon abgesehen, kann man sich nicht des Eindrucks erwehren, daß diese Auffassung der Gebietszession der Theorie zuliebe den Tatsachen Gewalt antut. „Wenn nämlich jene subjektive Wandlung, von der Jellinek spricht, mehr als eine reine Fiktion sein soll, so kann man darunter nur jenen Akt verstehen, durch den sich dieser Staat das abgetretene Gebiet förmlich einverleibt. Ein solcher Akt war z. B. das deutsche Reichsgesetz vom 9. 7. 71, betreffend die Vereinigung Elsaß-Lothringens mit dem Deutschen Reiche. Wer würde aber daran zweifeln, daß das Deutsche Reich in den ihm bereits **zedierten** Gebieten sogleich Herrschaftsrechte jeder Art hätte ausüben können und dürfen, auch wenn sich das Zustandekommen jenes Gesetzes durch Monate u. Jahre verzögert hätte? ††) Die Idee von der ausschließlichen Zession des Imperiums läßt fernerhin die wirkliche Willensmeinung der Kontrahenten völlig außer acht. Diese Willensmeinung wird fast ausnahmslos auf das Land und nicht die Bewohner gerichtet sein. „Endlich ist es evident, daß sich die Abtretung unbewohnten Gebiets nicht zu einer Abtretung bestehender Herrschafsrechte über Personen umdeuten läßt." *) Die Theorie Jellineks vermag uns ebensowenig wie die Amputationsidee Frickers den Vorgang der Gebietszession zu erklären. Die Raum- und Eigenschaftstheorie erweist sich also als für unsere Zwecke unfruchtbar. Ihr Grundfehler beruht, wie Henrich und Radnitzky dargetan haben, darauf, daß sie auf eine unjuristische, nämlich vornehmlich soziologische Staatskonstruktion zurückgeht. „Konstruieren heißt die scheinbare Singularität als Spezialfall eines gegebenen Typus erkennen. Nun gibt es aber im ganzen Umkreis der Rechtswissenschaft keine zweite Beziehung zwischen einer Person und einer Sache, die dadurch charakterisiert wäre, daß die Sache einen Moment im Wesen der Person darstelle. Wenn also mit diesem Ausdruck die Beziehung zwischen Staat und Gebiet erklärt werden soll, so ist dies eben keine Erklärung, denn diese Beziehung bleibt dann in der Begriffswelt des Juristen ebenso isoliert wie zuvor, d. h. unverstanden." †)

b 2) Wir wenden uns nunmehr der Objekt- oder Eigentumstheorie zu, die insbesondere in der völkerrechtlichen Literatur als maßgebend anzusprechen ist. Wenn wir von den älteren Schriftstellern (v. Martens, Vattel, Klüber) absehen, wäre zunächst Ullmann

**) a. a. O. S. 402.

†) Guggenheim, Beitr. zur völkerrechtl. Lehre vom Staatenwechsel, 1925, Anm. 103.

††) Radnitzky, Die rechtliche Natur des Staatsgebiets. Arch. f. öffentl. Recht Bd. 20, S. 327.

*) Radnitzky, a. a. O.

†) Radnitzky, a. a. O. S. 338.

zu nennen. Er bezeichnet das Staatsgebiet als das sachliche Objekt der Staatsgewalt. ††) Die am besten begründete Lehre vom Staatsgebiet als dem Objekt staatlichen Eigentumsrechtes hat Heilborn z) geliefert. In neuester Zeit haben sie vertreten Donati *) und Guggenheim **). Letzterer sagt: „Das Völkerrecht betrachtet das Staatsgebiet als vom Staate beherrscht. Damit wird für jeden einzelnen Staate ein ein Verfügungsrecht enthaltendes Herrschaftsrecht über sein Gebiet als ganzes anerkannt." Die Staatensukzession ist dem Objekttheoretiker „der Uebergang des Objekts eines verfügbaren Herrschaftsrechts". Auch diese Theorie vermag nicht zu befriedigen. Allgemein ist zunächst zu bemerken: die Eigentumstheorie scheitert schon an dem Satze: „dominium plurium in solidum esse non potest"; auch wenn sie das Eigentum des Staates am Gebiete als öffentlichrechtliches oder gar als imperium bezeichnet und dessen gänzliche Verschiedenheit vom Privateigentum beteuert, bleibt die Tatsache bestehen, daß an der Bodenfläche nicht zugleich dem Staate und den Grundeigentümern die ausschließliche und totale Herrschaft zustehen kann. Das Eigentum des Staates am Staatsgebiet kann ebensowenig als die Summe der Grundeigentumsrechte innerhalb des Staatsgebiets aufgefaßt werden. †) Insbesondere vermag die Konstruktion der Gebietsveränderung nicht zu befriedigen. „Solange man das Staatsgebiet als Objekt der Staatsgewalt, die Gebietshoheit als ein staatsrechtliches Sachenrecht betrachtet, bleibt gegenüber der Annahme einer Rechtsnachfolge bei Gebietszessionen der Einwand bestehen, daß der Inhalt dieses Sachenrechts sich jeweils doch nur nach dem inneren Staatsrecht des im Gebiet herrschenden Staates bestimmt. Nur wenn man den begrifflichen Inhalt der Gebietshoheit lediglich negativ, nämlich als bestehend im Ausschluß jeder anderen Staatsgewalt faßt, läßt sich behaupten, der Inhalt der Gebietshoheit sei heute bei allen Staaten der gleiche, und so wachse eben doch bei der Zession dem Erwerber das gleiche Recht zu, das der Vorgänger besessen habe. Eine derartig negative Abgrenzung eines „verfügbarenHerrschaftsrechtes", wie es das Eigentum des Staates am Staatsgebiet erfahren soll, vermag uns über den Inhalt dieses Rechtes nicht aufzuklären und muß daher abgelehnt werden. Resultat: Auch die Objekttheorie liefert uns keine einwandfreie Konstruktion der Staatsgebietsveränderung.

b 3) Wir wenden uns nunmehr der im Anschluß an Radnitzky von Schönborn und Henrich vertretenen sogenannten Kompetenztheorie zu. Diese gehen, um zu einer Gebietstheorie zu gelangen, vom Begriff der Kompetenz aus. Der Begriff der Kompetenz bezeichnet ursprünglich den sachlichen und lokalen Wirkungskreis

††) Völkerrecht (Neubearbeitg.) 1908, S. 179.
z) System des Völkerrechts, 1896.
*) Stato e Territorio (Riv. di Dir. internat. VIII, S. 465 ff).
**) a. a. O. S. 46.
†) Hatschek, Völkerrecht S. 151.

einer Behörde. Daß der Staat selbst eine Kompetenz hat, durch die die Kompetenzen seiner Organe erst geschaffen werden, hat zuerst Hänel ††) dargetan. Er hat dabei jedoch nur die sachliche Kompetenz im Auge. „So wie aber das einzelne Staatsorgan, um ein imperium ausüben zu können, nicht nur wissen muß, w a s, sondern auch w o es zu befehlen hat, so muß man auch dem Staate neben der sachlichen eine örtliche Kompetenz beilegen." *) Der Inbegriff der lokalen Kompetenzen der Staatsorgane ist nun für Henrich gleichbedeutend mit dem Begriff des Staatsgebiets im juristischen Sinne. Dieser Begriff ist ein recht weiter, denn er umfaßt grundsätzlich jeden gültigen Staatsakt, nicht nur den im Inland gesetzten. Um zu dem engeren Begriff zu gelangen, den die herrschende Völkerrechtstheorie mit dem Ausdruck Staatsgebiet verbindet, ist also eine weitere Abgrenzung vonnöten. Henrich findet sie, indem er als Staatsgebiet im engeren Sinne diejenigen lokalen Kompetenzen der Staatsorgane bezeichnet, die sich auf die reguläre Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung des Staates beziehen. Was nun die sachliche Kompetenz, die mit der räumlichen Kompetenz der Staatsorgane eng zusammenhängt, angeht, so zeigt sich, daß die lokale Kompetenz sich deckt mit der räumlichen Abgrenzung der sachlichen Kompetenz. **) Das Staatsgebiet hat also eine doppelte Funktion: außer dem geschilderten Inbegriff lokaler Kompetenzen bezeichnet es denjenigen Raum, in dem sich die Sachen befinden und die menschlichen Handlungen abspielen, mit denen sich die Tätigkeit der Staatsorgane im allgemeinen befaßt.

Diese Lehre erscheint juristisch einwandfrei, auch sind sachliche Gründe dagegen in der Literatur bisher nicht vorgebracht †), sodaß sie folgenden Erörterungen zugrunde gelegt werden kann. Sie erklärt die Staatsgebietsveränderung für eine vertragsmäßige Verschiebung in den örtlichen Kompetenzen der beteiligten Staaten. Ist das richtig, dann kann bei der völkerrechtlichen Gebietsveränderung der Begriff einer Staatensukzession nicht mehr aufrecht erhalten werden. Der Vorgang ist der, daß auf Grund irgend eines Rechtstitels ein Staat auf Kosten eines anderen seine völkerrechtliche Zuständigkeit erweitert. Dabei wird nun nicht etwa eine Zuständigkeit ü b e r t r a g e n, denn die völkerrechtliche Zuständigkeit ist ihrem Wesen nach unübertragbar, kann also nur originär erworben werden. Diese völkerrechtliche Kompetenz als die Fähigkeit, beliebige rechtliche Beziehungen nach sachlichen und räumlichen Gesichtspunkten abzugrenzen, steht jedem Staate zu, der als solcher völkerrechtlich anerkannt ist. Ob dem Staat diese Zuständigkeit vom Völkerrecht verliehen ist oder ob sie ihm kraft eigenen Rechtes zusteht, ist eine Frage, deren Beantwortung von der Auffassung der Rechtsnatur des Völkerrechts und der Souveränität abhängt. Jedenfalls ergibt sich aus dieser

††) Studien, Bd. 1, 1892, S. 149.
*) Radnitzky, a. a. O. S. 339.
**) Henrich, Art. Staatsgebiet im WöBu.
†) Kritik bei Giese, Arch. f. öffentl. Recht, Bd. 43, S. 421.

Auffassung eine Unübertragbarkeit der staatlichen Kompetenz, ihre Ausdehnung bezw. Einschränkung ist ein rein tatsächlicher Vorgang. Wenn demnach die Auffassung der sog. Staatensukzession als eines völkerrechtlichen Rechtsgeschäfts als überwunden bezeichnet werden muß, so braucht damit noch nicht auf ihre juristische Erfassung verzichtet werden. Für uns ist die Gebietsveränderung ein tatsächlicher Vorgang, an den aber die Völkerrechtsordnung gewisse Legalwirkungen knüpft, sie ist, um uns der von Hatschek vorgeschlagenen Terminologie zu bedienen, eine Völkerrechtshandlung. Die Verschiebung der staatlichen Kompetenzen kann auf Grund von Verträgen, z. B. Zessionsverträgen, oder auf Grund tatsächlicher Vorgänge wie Entstehung und Untergang von Staaten erfolgen. Stets aber treten unabhängig vom Willen der Staaten gewisse völkerrechtliche Wirkungen ein.

Wir haben also nunmehr erkannt, daß zwischenstaatliche Gebietsveränderungen Kompetenzverschiebungen darstellen, die als Völkerrechtshandlung zu beurteilen sind.

c) Das gewonnene Ergebnis ist nun auf die bundesstaatlichen Verhältnisse zu übertragen. Zu diesem Zwecke ist noch eine Vorfrage zu erledigen: welche Stellung nimmt das Staatsgebiet im Bundesstaat ein? Die Anhänger der Raum- wie auch der Objekttheorie haben zu der Frage des Verhältnisses ein- und desselben Staatsgebietes zu mehreren Staaten mehr oder weniger mißglückte Lösungsversuche unternommen, sodaß die Verfehltheit beider Theorien gerade in diesem Punkte besonders zutage getreten ist. Als prägnanteste Vertreter beider Richtungen seien Laband einerseits und Georg Jellinek andererseits nur kurz genannt. Letzterer vertritt in seiner allgemeinen Staatslehre den sich notwendigerweise aus der Raumtheorie ergebenden Satz von der Ausschließlichkeit des Staatsgebietes. Wie verträgt sich mit diesem Satze der Begriff des Bundesstaates, dem das Nebeneinander zweier Staatsgewalten auf demselben Gebiet im geographischen Sinne eigentümlich ist. Jellinek bedeutet dies nur eine scheinbare Durchbrechung obigen Prinzips: „Kraft der Zusammengehörigkeit von souveränen und nicht souveränen Staaten ist doppelte staatliche Qualität des Gebiets gegeben. Da aber der Gliedstaat in dem Verbande des ihn beherrschenden Bundesstaates steht, so widerspricht ein solches Verhältnis dem Satze so wenig wie die Qualität der Gemeinden als Gebietskörperschaft." *) Giese **) kommentiert diese Ausführungen dahin, der Grundsatz der Ausschließlichkeit verbiete nur das Nebeneinanderbestehen gleichgeordneter, nicht über- bezw. untergeordneter Staatsgewalten. Daß hier der Theorie zuliebe der Staatsbegriff in unzulässiger Weise umgemodelt wird, liegt auf der Hand. Soweit die Gliedstaaten Staatencharakter besitzen, sind sie dem Bundesstaat begrifflich nicht unter-, sondern gleichgeordnet. Ebensowenig wie die Auffassung Jellineks vermag „die merk-

*) a. a. O. S. 396.
**) Arch. f. öffentl. Recht, Bd. 37, S. 179.

würdige Aufteilung zwischen der Gebietshoheit des Reiches und der Einzelstaaten zu befriedigen, die Laband vom Standpunkt der Objekttheorie aus vornimmt." †) 2) Einfach löst sich jedoch das Problem vom Standpunkt der Kompetenztheorie. Diese Konstruktion findet sich bei Naviasky in seinem „Bundesstaat als Rechtsbegriff". „Im Bundesstaat ist die Staatsgewalt zwischen dem Bund und den Gliedern nach Zuständigkeiten geteilt." *) Das Staatsgebiet im geographischen Sinne ist sowohl räumliche Grundlage der Bundesgewalt nach Maßgabe ihrer Kompetenz als auch räumliche Grundlage der Gliedstaatsgewalt nach Maßgabe von deren Zuständigkeit. Das Nebeneinanderbestehen zweier souveräner Staatspersonen auf einem Gebiet erklärt sich so zwanglos durch die Aufteilung ihrer Kompetenzen.

Wie steht es nun mit den Gebietsübertragungen zwischen den deutschen Gliedstaaten? Wie eingangs dargelegt, handelt es sich hier um zwischenstaatliche Beziehungen. Sie sind daher ebenso wie die zwischen Völkerrechtssubjekten als Kompetenzverschiebungen zu beurteilen. Wir hatten nun oben dargelegt, daß zwar die Rechtsbeziehungen der Gliedstaaten grundsätzlich völkerrechtlicher Natur sind, daß sich aber aus ihrer Zugehörigkeit zu einem Bundesstaate, oder, um mit Naviasky zu sprechen, „aus der Zuteilung gewisser gemeinsamer Kompetenzen an eine neue Staatsperson" gewisse Unterschiede ergeben. Zunächst liegt auf der Hand, daß hier nicht grundsätzlich eine unbeschränkte Kompetenz, sondern eine durch die Bundesverfassung eingeschränkte Kompetenz verändert wird. Dem Bundesverfassungsrecht gegenüber findet aber im Verhältnis der deutschen Länder zwischenstaatliches Recht nur subsidiäre Anwendung. Eine Aufzählung bestimmter Kompetenzen ist nicht angängig, da infolge der Aufzählung bestimmter Reichskompetenzen stets eine Vermutung für die Landeskompetenz besteht, die sonach nur negativ abgegrenzt werden kann. †)

Ferner ist zu beachten: Die Kompetenzveränderung war uns ein — von dem ihr vorhergehenden völkerrechtlichen Rechtsgeschäft zu trennender — rein tatsächlicher Vorgang, an den aber die Rechtsordnung gewisse Legalwirkungen knüpfte. Der Kreis dieser Legalwirkungen kann nun bei den Gebietsveränderungen innerhalb eines Bundesstaates weiter sein als außerhalb desselben. Wir hatten bereits festgestellt, daß die deutschen Länder, da ihnen kraft der R. V. die völkerrechtliche Zuständigkeit entzogen ist, an der Weiterbildung des allgemein gültigen Völkerrechts durch Gewohnheitsrecht und Vereinbarung keinen Anteil haben. Wohl aber sind sie imstande, dies für den auf die deutschen Gliedstaatsverhältnisse beschränkten Bereich zu tun. Das Recht, das für die Beziehungen der deutschen Länder untereinander gilt, kann also ein ausgedehnterer

†) Radnitzky, a. a. O. S. 397.
2) Laband, Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, 5. Aufl. S. 195.
*) a. a. O. S. 133.
†) Anschütz, Deutsche Reichsverfassung 1926, S. 52.

Normenkomplex sein, als das allgemein gültige Völkerrecht, wir tun also gut daran — um den paradox klingenden Ausdruck „deutsches Völkerrecht" zu vermeiden, hier stets von zwischenstaatlichen Beziehungen zu reden. Immerhin ist der Einfluß der deutschen Länder in dieser Hinsicht nicht derart, daß wir Veranlassung hätten, den von uns eingangs aufgestellten Grundsatz von der prinzipiellen Maßgeblichkeit des Völkerrechts einer Revision zu unterziehen.

Eine weitere, durch positive Verfassungsvorschrift bewirkte Unterscheidung zum völkerrechtlichen Vorgang der Staatsgebietsveränderung ergibt sich aus der Zuweisung der sich hieraus ergebenden Streitigkeiten an eine „Austrägalinstanz", den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich. (Art. 19 R. V.) Daß Streitigkeiten aus besagtem Vorgang zu den „Streitigkeiten nicht privatrechtlicher Art zwischen zwei Ländern" zu zählen sind, unterliegt keinem Zweifel. Das vom Staatsgerichtshof anzuwendende Recht ist das soeben geschilderte zwischenstaatliche Recht

Aus dieser von der Reichsverfassung geschaffenen Zuständigkeit eines Bundesgerichtshofes für die sich aus den Gebietsveränderungen ergebenden rechtlichen Streitigkeiten folgt ein weiteres. Wir hatten die zwischenstaatliche Gebietsveränderung als Rechtshandlung bezeichnet, ohne auf die sog. „Sukzessionstitel", auf denen sie beruhen kann näher einzugehen. Huber ††) hat seinerzeit ein vollständiges System derartiger Titel aufgestellt, das aber von der Völkerrechtsliteratur nicht rezipiert ist. Schönborn und mit ihm die meisten Autoren unterscheiden bei den Staatensukzessionen solche, die auf Vertrag, und solche, die auf rein tatsächlichen Vorgängen beruhen. Zu den ersteren zählen die Gebietszessionen, zu letzteren u. a. die Einverleibung eines und die Verschmelzung mehrerer Staaten. Die Gebietszession ist im Völkerrecht der einzige auf Vertrag beruhende Fall einer Staatensukzession. Zwar gehen auch der Einverleibung und dem Zusammenschluß von Staaten gewöhnlich Verträge voraus. Diese können jedoch keine völkerrechtlichen Sukzessionstitel darstellen. „Der Annexionsvertrag z. B. besagt, daß die Einverleibung mit Zustimmung des einzuverleibenden Staates vollzogen, daß sie ohne einen Rechtsbruch gegenüber diesem vor sich gehen kann. Aber die Einverleibung selbst ist mit der Ratifikation des Vertrages nicht ausgeführt, sie muß vielmehr als selbständiger einseitiger rein tatsächlicher Akt noch zum Vertrag hinzutreten. Die Vollziehung der Annexion aber bedeutet gegenüber einem modernen Staat die Vernichtung der Staatspersönlichkeit des einen Kontrahenten. Der Vertrag gilt völkerrechtlich aber nur so lange, als beide Kontrahenten noch vorhanden sind, mit dem Wegfall eines von beiden wird er ebenfalls hinfällig. Der Nachfolgestaat ist also an die mit seinem Vorgänger geschlossenen Verträge nach vollzogener Annexion bezw. Verschmelzung nicht mehr gebunden, die Rechtslage ist also nach Völ-

††) Die Staatensukzession, 1899.

kerrecht mit oder ohne Annexionsvertrag die gleiche." *) Infolgedessen müssen notwendig auch alle jene bei Zessionen eintretenden Rechtswirkungen der Sukzession, die auf einen Vertrag der Beteiligten zurückgehen, grundsätzlich bei den anderen Sukzessionsfällen hinwegfallen. Daher ist bei diesen von vornherein der Sukzessor völkerrechtlich freier gestellt, es gelten für ihn in der freien Betätigung seiner Staatsgewalt grundsätzlich alle jene Beschränkungen nicht, die bei Zessionen nur durch den Zessionsvertrag für ihn begründet werden können. Ein völkerrechtliches Band zwischen Vorgänger und Nachfolger besteht nicht, der Wille des Vorgängers ist an sich nicht in der Lage, dem Nachfolger irgend welche besonderen rechtlichen Verpflichtungen aufzuerlegen. Soweit Schönborn. Bei der Staatensukzession innerhalb des Deutschen Reiches ist nun die Rechtslage eine andere; sie erfolgt hier niemals auf Grund eines rein tatsächlichen Vorganges. Zunächst nehmen einmal die Staatsverträge unter den Sukzessionstiteln bei den innerdeutschen Gebietsveränderungen eine untergeordnete Stelle ein. Zur Herbeiführung einer Gebietsveränderung bedürfen sie stets der Bestätigung durch Reichsgesetz. Außerdem kann eine Neugliederung des Reichsgebietes auch ohne Zustimmung der beteiligten Länder durch verfassungsänderndes Reichsgesetz oder durch Volksbegehren in Verbindung mit einem Reichsgesetz erfolgen. (Art. 18 R. V.) Die Lehre von den Sukzessionstiteln bei innerdeutschen Gebietsveränderungen gehört somit dem Reichsverfassungsrecht an, während die Staatensukzession selbst und ihre Wirkungen nach zwischenstaatlichen Grundsätzen zu beurteilen sind. Wenn nun die völkerrechtlichen Annexions- und Verschmelzungsverträge mit dem Wegfall des einen Kontrahenten durch confusio erlöschen, so trifft das für die Beziehungen der deutschen Gliedstaaten nicht zu, da dieselben in dieser Hinsicht durch positive Verfassungsbestimmung völlig der Sphäre des Völkerrechts entrückt sind. Während der Bestand der Völkerrechtsverträge von der Existenz der Kontrahenten als Völkerrechtssubjekten abhängt, können die deutschen Länder auch nach ihrer Verschmelzung bezw. Einverleibung in Gestalt von öffentlich-rechtlichen Rechtssubjekten irgend welcher Art als Träger der sich aus den Staatsverträgen ergebenden Rechte und Pflichten auftreten und in dieser Eigenschaft auch Parteirollen vor dem Staatsgerichtshof innehaben. **)

Das Ergebnis unserer bisherigen Erörterungen ist kurz zusammenzufassen: Die Neugliederung des Staatsgebiets deutscher Länder ist begrifflich eine Kompetenzverschiebung, für deren **Voraussetzungen** Reichsverfassungsrecht, für deren **Rechtsfolgen** zwischenstaatliche Normen maßgebend sind.

III a) Damit wäre die Grundlage für die Beantwortung der zweiten Frage geschaffen: Welche Rechtsfolgen knüpfen sich an diesen Vorgang, und zwar zunächst, welches sind die ex lege eintretenden völkerrechtlichen Wirkungen, die sich in Ermangelung einer vertrag-

*) Schönborn, a. a. O. S. 21 ff.
**) Preuß, Art. 18 der RV. S. 27.

lichen Regelung an die zwischenstaatliche Kompetenzverschiebung knüpfen. Allgemeine Normen des Völkerrechts über Staatensukzession, die durch Vereinbarung der Staaten geschaffen wären, existieren nicht. Es kommt also nur die andere Völkerrechtsquelle, das Gewohnheitsrecht, in Betracht. Da dieses nur aus der Staatenpraxis erkannt werden kann, ist der Bestand der sich auf die Staatensukzession beziehenden gewohnheitsrechtlichen Normen mehr oder minder bestritten. Ihr Komplex ist ein sehr ausgedehnter; sie beziehen sich auf die Rechtsstellung der Untertanen, das Schicksal der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten, der fiskalischen Vermögensrechte und der innerstaatlichen Rechtsordnungen. Alles dies könnte an sich unter dem hier behandelten Thema als eine Veränderung des Rechtszustandes betrachtet werden. Wir fassen jedoch die eingangs vorangestellte Beschränkung des Begriffs „Rechtszustandes" auf das objektive Recht ins Auge und fragen: welche Legalwirkungen knüpft das Völkerrecht an eine Staatsgebietsveränderung in bezug auf das in dem betr. Gebiet geltende objektive Recht? Unsere Antwort lautet: keine. Ueber die innere Rechtsordnung im Sukzessionsgebiet entscheidet — unter Vorbehalt besonderer vertraglicher Bindung — die Staatsgewalt des Sukzessors frei. Allerdings ist es „ein immer zwingender empfundenes Gebot moderner Rechtspolitik, vermeidbare Erschütterungen der inneren Rechtsordnung zu unterlassen. Bei umfangreichen Gebietserwerbungen läßt daher regelmäßig der Sukzessor die bisherige Gesetzgebung im Sukzessionsgebiet fortbestehen. Einfache Beseitigung des bisherigen Rechts würde einen rechtsfreien Zustand und damit im heutigen Staat eine praktische Unmöglichkeit herbeiführen; sofortige Ersetzung der alten Rechtsordnung im vollen Umfang durch eine andere große Rechtsunsicherheit ergeben. Man wird daher im Zweifel den Fortbestand der bisherigen Gesetze bis zur ausdrücklichen Aenderung durch den Sukzessor anzunehmen haben. †) Diese politischen Postulate vermögen uns jedoch den Mangel völkerrechtlicher Normen nicht zu ersetzen.

Man ist daher zur Lösung des Problems in der Literatur von anderen Gesichtspunkten ausgegangen. Wir werden nun zunächst die vorliegenden Ansichten erörtern, um dann kritisch zu ihnen Stellung zu nehmen. Es scheiden dabei jene Abhandlungen aus, die die Frage nur für ein partikuläres Rechtssystem behandeln ††), denn es liegt uns daran, prinzipielle Gesichtspunkte zu gewinnen. Die Fragestellung ist im allgemeinen die gleiche: Gilt im Neuland das bisherige Recht bis zur Abänderung durch die Staatsgewalt des erwerbenden Staates weiter oder wird es zufolge der Einverleibung ipso iure durch das altländische Recht des erwerbenden Staates ersetzt?

III b) Jellinek *) spricht sich für die prinzipielle Beibehaltung des im Cessum geltenden Rechtes schlechthin aus. Er stellt an den

†) Schönborn, Art. Staatensukzession im WöBu. Bd. 2, S. 558.
††) Vgl. Hubrich, Ann. d. Deutsch. Reiches 1908, S. 667 ff. S. 725 ff.
*) Allgem. Staatslehre, 3. Aufl., S. 272 ff.

Staat die ethisch-politische Forderung, Gebietsveränderungen unter geringstmöglicher Erschütterung des bestehenden Rechtszustandes vorzunehmen, die durch den Zweck des Staates geboten sei. Der Nachfolgestaat nehme das innerhalb der Grenzen seines Vorgängers geltende Recht in seine Rechtsordnung auf, insofern es nicht notwendigerweise durch die neue Ordnung der staatlichen Verhältnisse zerstört oder durch einen ausdrücklichen Akt der Aufhebung der Geltung beraubt sei. Diese Anerkennung erfolge in der Regel stillschweigend. „Die staatsbildenden Mächte sind nämlich von den herrschenden Anschauungen über das, was Recht sein soll, derart erfüllt, daß aus ihnen unmittelbar der präsumptive Wille folgt, alles nicht im Herrschaftsbereich des neuen Staates aufgehobene frühere Recht als Recht fernerhin gelten zu lassen. Doch geht mit dem übernommenen Recht eine tiefgreifende Wandlung vor, da es trotz inhaltlicher Gleichheit mit den früheren Rechtssätzen nunmehr aus einer anderen Quelle stammt." **) Jellineks Standpunkt wird ohne nähere Begründung geteilt von Hänel z) und Arndt. †)

Eine weitere umfangreiche Gruppe von Schriftstellern vertritt ebenfalls den Grundsatz der Erhaltung des bisherigen Rechtszustandes, macht aber eine generelle Ausnahme für das Verfassungsrecht. So zunächst Anschütz. ††) Er weist zunächst das Nichtbestehen einschlägiger gesetzlicher Bestimmungen in Preußen nach. Er meint jedoch, daß bei allen Gebietserwerbungen größeren Umfangs von dem Prinzip der Erhaltung des Rechtszustandes auszugehen sei und demgemäß, solange der Gesetzgeber nicht ausdrücklich ein anderes bestimme, als sein Wille vermutet werden müsse, daß das im Cessum geltende Recht durch die Annexion grundsätzlich unberührt bleiben soll. Gewisse Kategorien von Rechtssätzen treten jedoch nach Anschütz nach ihrer Natur oder nach dem Willen des Gesetzgebers unmittelbar vermöge der Inkorporation im Gebietszuwachs in kraft. In erster Linie gehört hierher nach Anschütz die Verfassung und zwar im materiellen Sinne, d. h. nicht nur die Verfassungsurkunde mitsamt allen von ihr in bezug genommenen, vorausgesetzten oder sonst von ihr nicht trennbaren Gesetzen, sondern auch die anderweiten Normen über die Formation und die Zuständigkeit staatlicher Zentralorgane. Aber auch andere als Verfassungsnormen finden im Gebietszuwachs Anwendung, wenn aus ihrem Inhalt oder aus der Absicht des Gesetzgebers mit Notwendigkeit hervorgeht, daß ihr Geltungsbereich sich stets auf das ganze jeweilige Staatsgebiet erstrecken soll. „Alle Rechtsnormen aber, die nicht zu den bisher angegebenen Kategorien gehören, bedürfen, sofern sie im neuen Gebiet gelten sollen, der besonderen Einführung. Diese Einführung bedeutet nicht Verkündigung bestehenden, sondern Setzung neuen Rechts, ist also nicht Sache der

**) a. a. O. S. 274.
z) Deutsches Staatsrecht, Bd. 1, S. 51.
†) Preußische Verfassungsurkunde, S. 60.
††) Kommentar zur preuß. Verfassungsurkunde, 1912, S. 82.

vollziehenden, sondern der gesetzgebenden Gewalt. Auf ähnlichem Boden steht Rosin **), der grundsätzlich die Rechtsverbindlichkeit der Gesetze nur für dasjenige Gebiet annimmt, für welches sie durch den Willen des Gesetzgebers erlassen und verkündet worden sind, jedoch eine Ausnahme für solche Rechtssätze zugibt, welche nach dem Willen des Gesetzgebers das Gebiet als eine notwendige Einheit ergreifen. Auch Stephan †) vertritt die Ansicht, daß trotz der Veränderung der politischen Grenzen die Gesetze innerhalb ihres bisherigen Geltungsgebietes weiter gelten, und belegt diese mit vielen Beispielen aus der Staatspraxis. Als letzter sei noch Max Wenzel ††) erwähnt. Auch er hält für die Frage, ob und inwieweit die Geltung der Gesetze sich auf neuerworbenes Gebiet ausdehnt, den Willen des Gesetzgebers für entscheidend. Aus der Natur der erweiternden Vorschriften ergebe sich noch nichts dafür, daß die Erweiterung auch Wirkung für die schon vorher ergangenen Gesetze haben solle. „Die das Gesetzgebungsgebiet erweiternden Vorschriften haben ihrer Natur nach nur für die künftig ergehenden Gesetzgebungsakte, nicht für die schon vor der Erweiterung erlassenen Gesetze Geltung. Sollten sie trotzdem auch für das Geltungsgebiet früherer Gesetze maßgebend sein, so muß der Gesetzgeber dies irgendwie besonders aussprechen, sei es in den früheren Gesetzen selbst oder in den das Geltungsgebiet erweiternden Bestimmungen." Soweit Wenzel. Als im wesentlichen der gleichen Ansicht seien noch Seydel-Piloty *) und Fleischmann **) genannt, ohne daß bei ihnen neue Gesichtspunkte vorhanden wären.

Wir können den Grundgedanken der bisher behandelten Literatur dahin zusammenfassen: Die automatische Ausdehnung des Verfassungsrechtes einerseits und die Nichtausdehnung alles übrigen Rechtes ist der bei Gebietsveränderungen zu vermutende Wille des Gesetzgebers. Im übrigen müssen wir Wenzels Urteil, daß die Frage in ihren prinzipiellen Gesichtspunkten noch der eingehenden Untersuchung ermangele, bestätigen.

Eine wirkliche Erklärung aus „allgemeinen Erwägungen" heraus versucht Giese †) zu geben. Er beschränkt sich allerdings darauf, die automatische Ausdehnung des Verfassungsrechtes zu erklären. Giese geht zu diesem Zwecke von dem „jedem positiven Staatsrecht der Gegenwart immanenten Grundsatz der Einheit der Staatsgewalt" aus. Eine notwendige Folge sei die Rechtseinheit der Grundordnung des Staates. Die Gestaltung der grundlegenden Normen über das Staatsgebiet, das Staatsvolk und die Staatsgewalt, müsse für den ganzen Bereich des Staatswesens die gleiche sein. Das Einheitsprin-

---

**) Polizeiverordnungsrecht, S. 213.
†) Verwaltungsarchiv Bd. 11, S. 320 ff.
††) Juristische Grundprobleme, S. 160, Anm. 1.
*) Bayrisches Staatsrecht, Bd. 1, S. 844.
**) Art. Landesgrenze in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch d. Staats- u. Verwaltungsr. Bd. 3.
†) Staatsrecht u. Staatsgebiet, Ztschr. f. Völkerrecht, Bd. 11, S. 483.

zip fordere u. a. im modernen Staate auch einheitliche Vorschriften über Organisationen und Funktionen der staatlichen Zentralbehörden. Das gesamte Gebiet des materiellen Verfassungsrechtes werde mit geringen Ausnahmen vom Prinzip der Staatseinheit erfaßt, ganz gleich, ob die einschlägigen Vorschriften in der Verfassungsurkunde niedergelegt oder in einfachen Staatsgesetzen zum Ausdruck gebracht seien. Dieses notwendig einheitliche innere und äußere, materielle und formelle Verfassungsrecht erstrecke sich auf den jeweiligen Bestand des Staatsgebietes. Erweitere sich der räumliche Bereich der Staatsgewalt, so verlange das Einheitsprinzip die automatische Ausdehnung des Verfassungsrechtes auf die neuen Gebietsteile. Die Einverleibung des Neulandes in das Stammland berge zugleich die Einführung des Verfassungsrechtes in dem erworbenen Gebiet in sich. Erfolge eine besondere gesetzliche Erklärung dieses Inhalts, so sei ihr lediglich deklaratorische Bedeutung beizumessen. Solle eine Bestimmung des Verfassungsrechtes im Neuland nicht in Wirksamkeit treten, so bedürfe dieses eines besonderen gesetzlichen Ausdrucks.

Auch diese Ausführungen vermögen nicht zu befriedigen. Wir vermissen den Nachweis des Bestehens des Grundsatzes der Einheit des Staatsgebietes. Er wird von Giese als bestehend vorausgesetzt, ist aber, wie schon Jellinek treffend sagte, lediglich eine ethisch-politische Forderung.

III c) Was nun die Rechtsprechung angeht, so hat sie sich im wesentlichen der Auffassung der Theorie ohne eigene Begründung angeschlossen. Der erste Zivilsenat hat allerdings in seinem Urteil vom 5. 11.91 einen Rechtsgrundsatz, nach welchem die einem Staatskörper neu hinzutretenden Landesteile unmittelbar infolge der Einverleibung an der gesamten Staatsverfassung teilnehmen, nicht anerkannt. ††) Es würden vielmehr in solchen Fällen dieEinrichtungen der altländischen Gesetze regelmäßig erst durch besondere gesetzliche Anordnung auf die neugewonnenen Landesteile übertragen. Diese Auffassung ist also mit der von der herrschenden Lehre dem Verfassungsrecht gewährten Sonderstellung nicht einverstanden. Indessen hat sich das Reichsgericht nicht prinzipiell zu der Frage geäußert. In dem Erkenntnis des 7. Zivilsenats vom 24. 1. 01 heißt es mit Bezug auf obige Entscheidung: „Ob ein Rechtsgrundsatz, nach welchem . . ., nicht anzuerkennen ist, oder ob und in welcher Beschränkung auf dem Gebiete des preußischen Rechts eine bestimmte Norm über die von selbst eintretende Erweiterung der Geltung eines Gesetzes im Falle der Vereinigung neuer Gebiete mit der Monarchie sich begründen läßt, mag dahingestellt bleiben." Das Reichsgericht ist dann auf diese Frage nicht mehr eingegangen, hat aber des öfteren mit Entschiedenheit den Grundsatz vertreten, wonach die — nicht verfassungsrechtlichen — Gesetze des Stammlandes in dem Gebietszuwachs erst dann gelten, wenn sie für letzteres anderweit erlassen und verkündet

††) RGE. Bd. 28, S. 306.

sind. In Ermangelung einer speziellen Regelung soll grundsätzlich das altländische Recht in Kraft bleiben. *) Hubrich hat diesen Standpunkt in seiner Abhandlung „Die reichgerichtliche Judikatur und das Prinzip der Einheit des inneren Staatsrechts" einer scharfen Kritik unterzogen, seine Abhandlungen kommen jedoch, da sie sich nur auf die preußische Gesetzgebung, insbesondere Umfang und Geltung der Kabinettsordre vom 6. 3. 1821, beziehen, für uns an dieser Stelle nicht in Betracht. Die Rechtsprechung des preußischen Kammergerichts stimmt mit der des Reichsgerichts in den wesentlichen Punkten überein. **) Das preußische OVG. weicht von dieser Rechtsauffassung, soweit es sich um die Frage der Erstreckung von Polizeiverordnungen auf kommunalen Gebietszuwachs handelt, ab. Indessen bleibt das kommunale Gebietsveränderungsrecht als für das Staatsrecht unmaßgeblich hier außer Betracht.

Die Darstellung der Staatspraxis vor der Reichsverfassung von 1919 liegt nicht im Plan unserer Arbeit. Nur soviel ist zu sagen, daß das Verhalten der Gesetzgeber in den einzelnen Fällen keine so weitgehende Uebereinstimmung zeigt, daß man von dem Bestehen gewohnheitsrechtlicher Normen sprechen könnte. So fand bei der Erwerbung der Hohenzollernschen Fürstentümer die nachweisbare Absicht der preußischen Staatsregierung, zugleich mit der Einverleibung die preußische Verfassungsurkunde in dem neuen Gebiet einzuführen, im Einverleibungsgesetz von 12. 3. 1850 keinerlei Ausdruck. Ebenso geschah es beim Erwerb des Jadegebietes. Anders verfuhr man hingegen bei den Gebietserwerbungen des Jahres 1866. Die beiden Einverleibungsgesetze vom 20. 9. 66 und 24. 12. 66 setzen ausdrücklich die preußische Verfassungsurkunde in kraft. Schließlich wurde bei der Einverleibung von Lauenburg und Helgoland durch die Gesetze vom 23. 6. 76 und 18. 2. 91 das Inkrafttreten der preußischen Verfassungsurkunde ausdrücklich, hier aber gleichzeitig mit der Einverleibung angeordnet. Schon aus diesen wenigen Beispielen aus der preußischen Geschichte erhellt, daß von einer einheitlichen Staatspraxis keine Rede sein kann. Ein Blick auf das außerpreußische und außerdeutsche Recht würde ein gleiches Bild ergeben. †) Gemeinsam ist in den meisten Fällen lediglich ein Streben nach Beibehaltung des vorhandenen Rechtszustandes. Die bisher besprochene Literatur hat sich im wesentlichen auf die Feststellung dieser Tatsache und die Formulierung gewisser Ausnahmen beschränkt.

III d) Es ergibt sich also für uns die Notwendigkeit, zu der Frage der Rückwirkungen einer Gebietsveränderung auf das objektive Recht selbständig Stellung zu nehmen. Zu diesem Zwecke muß

*) Vgl. RGE. 43, S. 385; 48, S. 283; 71, S. 236; JW. 1906, S. 724; u. 1907, S. 375.

**) Kammergerichtsentscheidung, Bd. 20, C 57; Bd. 27 C, S. 49; Bd. 34 C, S. 3.

†) Zusammenstellung bei Huber, a. a. O. u. Guggenheim, a. a. O. S: 165 ff., Friese, J. W. 1926, S. 439 ff.

auf eine Analyse des Staatsbegriffes eingegangen werden. Was das Verhältnis von Recht und Staat angeht, so halten wir an der herkömmlichen Scheidung beider Begriffe fest und lehnen Kelsens Gleichung Recht=Staat ab. Einmal erscheint uns seine methodologische Grundlage unannehmbar. Kelsen zieht bekanntlich eine scharfe Grenze zwischen normativen Wissenschaften und Seinswissenschaften und fordert die strengste Ausschließung jedes seinswissenschaftlichen Gesichtspunktes aus der Jurisprudenz. So werden ihm Recht und Staat zu einem „Mysterium, dessen Wesen nur in unzulänglichen Bildern veranschaulicht wird." †) Demgegenüber betont Somlo ²), daß eine Tatsache, die nicht mit der speziellen technisch=juristischen Methode erfaßbar sei, trotzdem eine Tatsache sein könne, ohne deren genaue Kenntnis der Jurisprudenz die Anwendung ihrer technisch=juristischen Methode überhaupt nicht möglich wäre. Auch Kelsens Konstruktion kommt um die doppelte Stellung des Staates im Recht nicht herum, daß der Staat einerseits, hierin allen Personen gleichend — als Rechtssubjekt unter seiner Rechtsordnung steht, diese also über ihm, andererseits — im Gegensatz zu allen anderen Personen — mit seinem Willen in seiner Rechtsordnung erscheint, die nach dem soeben Gesagten diesen Personen wie auch ihm selbst in seiner Personeneigenschaft übergeordnet ist. ††) Im Folgenden sind also Recht und Staat gesondert zu betrachten.

Was nun den Ausdruck „Staat" angeht, so deckt er, wie Wenzel und Somlo überzeugend dartun, verschiedene Begriffsinhalte. Wir folgen hier im wesentlichen der Darstellung Wenzels. *) Der Staat bedeutet zunächst eine bestimmte Art menschlicher Gemeinschaft, nämlich die nach räumlich persönlichen Gesichtspunkten abgegrenzte Vielheit von Menschen, die einem souveränen, mit einer gewissen Art von Autorität ausgestatteten Normensetzer schlechthin unterstellt ist und von ihm in ihren Beziehungen durch einen Komplex von Normen geregelt wird. Der Staat in diesem Sinne, von Wenzel als Staatsgemeinschaft bezeichnet, ist kein subjektives Gedankengebilde, sondern etwas objektiv Daseiendes. Was das Verhältnis der Staatsgemeinschaft zum Recht betrifft, so ist sie keine Voraussetzung des Rechtes, sondern in dem Gesetzesbegriff bereits mit enthalten; sie ist ein wesentliches Element desselben. „Die Staatsgemeinschaft ist kein Gebilde außer oder neben dem Gesetzgeber, sie ist ohne ihn nicht zu erfassen. Weder ist der Staat durch eine vor ihm bestehende fertige Gesetzgebung geschaffen, noch ist umgekehrt das Gesetz das Erzeugnis eines vor ihm bestehenden Staates." **)

Der Ausdruck Staat hat aber noch eine weitere Bedeutung, nämlich die eines Rechtssubjektes. Diese Staatsperson ist mit der

†) Hauptprobleme der Staatsrechtslehre, 1911, S. 334.
²) Juristische Grundlehre 1917, S. 25.
††) Vgl. Naviasky, a. a. O. S. 17.
*) a. a. O. S. 199 ff.
**) Aehnlich auch Somlo, S. 251.

oben geschilderten Staatsgemeinschaft nicht identisch. Für die Staatsgemeinschaft bildet die schlechthinnige Unterstellung eines abgegrenzten Personenkreises unter ein und denselben autoritativen Willen das einigende Band. Das Merkmal der Staatsperson ist ein anderes „Die gleiche Qualifizierung der Handlungen durch die gesetzlichen Bestimmungen in Form der Zurechnung zu ein und demselben Subjekt, dem Staat, ist das Merkmal, das alle Staatshandlungen eint und die einheitliche Staatspersönlichkeit begründet." Ein Begriff Staat, der Staatsgemeinschaft und Staatsperson umfaßte, existiert nicht. „Die Staatsperson setzt das fertige Gesetz voraus, sie ist eine Konstruktion oder Schöpfung des fertigen Gesetzes. Die Staatsgemeinschaft ist hingegen nicht das Erzeugnis des fertigen Gesetzes; sie ist vielmehr im Gesetzesbegriff schon mit enthalten." †)

Wir werden nun in Folgendem versuchen, die Veränderung des Rechtszustandes bei der Neugliederung eines Staates von dieser Basis aus zu konstruieren. Wenn wir im ersten Teil unserer Erörterung bei der Lehre von der Staatensukzession vom „Staate" sprachen, so bezog sich das lediglich auf die Staatsperson. Wenn wir also oben die zwischenstaatlichen Gebietsveränderungen als Kompetenzverschiebungen bezeichneten, so ist jetzt diese Definition zu vervollständigen: Es sind Verschiebungen in den Kompetenzen der Staatspersonen. Aus der von Wenzel dargelegten Verschiedenheit von Staatsperson und Staats- oder Gesetzesgemeinschaft ist ein wichtiger Schluß zu ziehen: Durch die Veränderung der Kompetenzen der Staatsperson wird noch keine Veränderung der Gesetzesgemeinschaft: des Geltungsbereiches der Gesetze herbeigeführt.

Die Kompetenzverschiebung ist völkerrechtlich eine Rechtshandlung. Ihre einzig unmittelbar eintretende Wirkung besteht darin, daß die Zuständigkeit des einen Staates für das betroffene Gebiet erlischt, während sich die des anderen erweitert. Und zwar dehnen die unmittelbar in der Verfassung begründeten Staatsorgane ihre Zuständigkeit aus oder sehen sie beschränkt. Man darf sich diesen Prozeß, wie Hatschek dartut ††), nicht in den Akt der Erwerbung durch den Staat und in den Akt der Zuteilung an die Staatsorgane zerlegt denken, denn wir können uns die Erwerbung durch den Staat nicht anders denken, als durch die Tätigkeit seiner Staatsorgane, „deshalb ist eine Trennung der Erwerbung von der Zuteilung an die Staatsorgane begrifflich unmöglich, sondern uno actu ist die Vornahme der Gebietsveränderung eine Erweiterung oder Verminderung der Kompetenzen der unmittelbaren Staatsorgane." *) Hiermit sind die automatisch eintretenden Wirkungen einer Gebietsveränderung erschöpft. Der Bestand des bisher geltenden objektiven Rechts wird also durch die Kompetenzverschiebung als solche nicht erschüttert, m. a. W., die Ausdehnung der Kompetenzen der Staats-

*) Wenzel, a. a. O. S. 121.
††) Deutsches und Preußisches Staatsrecht, Bd. 1. S.
*) Hatschek, a. a. O. S.

person dehnt ohne weiteres noch nicht den Kreis der Staats- oder Gesetzesgemeinschaft aus.

Das wird noch besonders klar, wenn wir die völkerrechtliche Theorie des Zwischenprivatrechts **) in den Kreis unserer Betrachtung ziehen. Es handelt sich um diejenigen Rechtssätze des sog. internationalen Privatrechts, die das Verhältnis einer bestimmten Rechtsordnung zu einer anderen normieren und darum ihre Geltung und Anwendbarkeit nach irgend einer Richtung hin abgrenzen. Sie stellen nach Zitelmann †) als Teil der sog. „Ueberrechtssätze" dem sachlichen Recht gegenüber eine eigene Rechtsschicht dar. Es sind Sätze über Völkerrecht, über öffentliches Recht, über Privatrecht, aber nicht Sätze des Völkerrechts, des öffentlichen Rechts, des Privatrechts. ††) Für uns handelt es sich lediglich um den örtlichen Geltungsbereich der Gesetze. Was heißt nun: ein Gesetz *gilt*? Sagt man, ein Rechtssatz gelte, so denkt man an die dem Gesetz innewohnende Kraft, an seine „Verbindlichkeit". „Das Gesetz gilt" bedeutet, die von dem Gesetz ausgehende rechtliche Wirkung tritt bei jeder Verwirklichung des Tatbestandes ein. Der Geltungsbereich der einzelnen Rechtsordnungen ist nun gegeneinander abzugrenzen, und zwar zeitlich und örtlich. Das örtliche Gelten eines Gesetzes kann nun niemals etwas anderes bedeuten als dies: Innerhalb des nach räumlich-personalen und auch gewissen inhaltlichen Merkmalen abgesteckten Machtbereiches dieses Staates müssen die Wirkungen, die dieses Gesetz angeordnet hat, immer eintreten, sobald sich der von diesem Gesetz genannte Tatbestand vollendet. Außerhalb dieses Machtkreises hingegen hat dieses Gesetz keine Kraft, irgend eine Wirkung eintreten zu lassen. „Dieser Satz gilt in Deutschland heißt demnach: er wirkt gegen alle Deutschen, mögen sie sich im Inland oder Ausland aufhalten, und er wirkt im Inland gegen jedermann, auch gegen den Fremden, soweit nach völkerrechtlichen Grundsätzen dem Aufenthaltsstaat Rechtsmacht über ihm zukommt." *) „Der örtliche Geltungsbereich des Gesetzes ist mit seiner Entstehung im Staat von selbst gegeben: es entsteht in diesem Staat, also auch mit Geltung für den Machtkreis dieses Staates. Das Gesetz kann zwar ausdrücklich angeben, daß es für das ganze Staatsgebiet gilt — z. B. wir verordnen für den ganzen Umfang der Monarchie —, das geschieht jedoch nur, um der Vorstellung zu begegnen, als wolle es nur für einen kleineren Teil des Staates gelten. Niemals soll damit gesagt sein, daß das Gesetz nicht über den Machtkreis des Staates hinausgehen wolle, denn das versteht sich von selbst. Es wäre sinnlos, wollte der Staat befehlen, wo er nach seiner eigenen Anschauung nicht zu befehlen hat. Wenn der gesetzgebende Staat es unter-

**) Begründet von Zitelmann.
†) Geltungsbereich und Anwendungsgebiet der Gesetze (Festgabe für Bergbohm 1919).
††) Zitelmann, a. a. O. S. 218.
*) Zitelmann, a. a. O. S. 227.

läßt, den Geltungsbereich seines Gesetzes ausdrücklich zu erwähnen, so ist stillschweigend als selbstverständlich mitgedacht, daß der Geltungsbereich des Gesetzes gleich dem staatsrechtlich völkerrechtlichen Machtbereich des Staates sein solle."

Was folgt daraus für eine Veränderung des Staatsgebietes? Wird das Staatsgebiet durch Ausdehnung der Kompetenzen der Staatsperson erweitert, so wird damit noch nicht ohne weiteres das Geltungsgebiet der Staatsgesetze erweitert. Es bleibt vielmehr in seinem räumlichen Umfang so lange bestehen, bis es durch einen positiven Ausspruch des Gesetzgebers ausdrücklich abgeändert wird. Die Ausdehnung der Zuständigkeit der zentralen Staatsorgane hat, wie Wenzel treffend bemerkt, Bedeutung nur für die Ausübung der Gesetzgebung, als ein künftiges Tun. Es ändert sich das Gesetzgebungsgebiet, nicht aber das Geltungsgebiet der Staatsgesetze.

Diese Anschauung scheint allerdings der Staatspraxis nicht immer zu entsprechen, insofern einerseits des öfteren Bestandteile der aufgehobenen Rechtsordnung ohne jede rechtliche Sanktion von dem Nachfolgestaat übernommen werden, andererseits Teile der Rechtsordnung des erwerbenden Staates im Gebietszuwachs ohne weiteres Geltung beanspruchen. Eine Lösung dieses Widerspruchs ermöglicht uns der von Hatschek aufgestellte Begriff der Konventionalregel **). Das Uebergangsrecht gilt nicht kraft Rechtssatzes, sondern nur als Konventionalregel. Konventionalregeln spielen im Staats- und Völkerrecht eine große Rolle, es sind Normen, die ihre Verbindlichkeit aus „der normativen Kraft des Faktischen" herleiten. Als Konventionalregeln des Rechtes unterscheiden sie sich von Konventionalregeln anderer Gebiete gesellschaftlicher Gemeinäußerungen dadurch, daß sie im Gewande des Rechts erscheinen, ohne selbst Recht zu sein. „Die Rechtsnorm dient dazu, Weisungen für die Gegenwart und Zukunft zu geben, während die Konventionalregel nur den Zweck hat, praktisch zweckmäßiges Handeln nachträglich a posteriori zu rechtfertigen." †) Die Konventionalregeln sind von keiner autoritativen Rechtsquelle und haben keinen von Staatswegen anerkannten psychischen Zwang als Sanktion, sondern es besteht ein rein sozialer Zwang. ††)

Die Form, in der die Konventionalregel bei Gebietsveränderungen auftritt, ist die des Organisationsparallelismus oder der Organisationsidentität. „Es ist dies jenes Phänomen der Rechtsbildung, wo Rechtsnormen, die für eine Organisation von Staatseinrichtungen gelten, für eine parallele rechtliche Organisation, d. h. eine in ihrer Struktur der ersten analoge ebenfalls zur Anwendung kommen, aber nicht kraft Rechtsgebotes, sondern als Konventionalregel. Das wird namentlich dann notwendig, wenn die für die

**) Jahrbuch des öffentl. Rechts Bd. 3, S. 1 ff.
†) Hatschek, a. a. O. S. 35.
††) Hatschek, Das Völkerrecht, 1922, S. 6.

zweite Organisation eingerichtete Rechtsordnung Lücken aufweist, bezw. wie bei der Gebietsveränderung nachträglich wegfällt. So gilt anerkanntermaßen § 10 II 17 A. L. R., obwohl er nur für die alten Landesteile publiziert ist, auch in Hannover, der Rheinprovinz und Schleswig-Holstein; er wird von den Gerichten als Recht behandelt, obwohl er nicht Recht ist." *) Gewohnheitsrechtliche Uebung liegt meist nicht vor, da dauernde Uebung und Rechtsüberzeugung längere Zeiträume voraussetzen. Hier hilft uns der Begriff der Konventionalregel als einer Norm faktisch empirischer Geltung.

Wenn nun bei Gebietsveränderungen der erwerbende Staat im Gebietszuwachs das bestehende Recht nicht ausdrücklich anerkennt, dieses aber trotzdem von den Behörden als in Geltung stehend behandelt wird, so kann das auf Grund von Konventionalregeln, nicht notwendig Rechtsnormen, geschehen. Wenn andererseits das Verfassungsrecht des erwerbenden Staates bisweilen als sich ohne weiteres auf den Gebietszuwachs ausdehnend angesehen wird, so kann dies gleichfalls durch die Konventionalregel erklärt werden, als ein durch soziale Rücksichten bedingtes Handeln kraft Organisationsidentität.

Es bleibt also bei dem oben gewonnenen Ergebnis: **Gebietsveränderungen lassen das objektive Recht unberührt.** Das trifft für jeden Staat zu; auch für die deutschen Länder.

IV. Wir werden nun im Folgenden darstellen, wie sich seit 1919 die Gebietsveränderungen der deutschenLänder abgespielt haben. Für die oben dargelegten Beziehungen zwischen Staatsgebietsveränderung und Geltungsbereich des objektiven Rechts ergeben sich kaum neue Gesichtspunkte, da die hier auftretenden Fragen in den allermeisten Fällen durch positiven Ausspruch des Gesetzgebers geregelt sind und auch die Gerichte kaum beschäftigt haben.

IV a) Wir betrachten zunächst die Bildung des Landes Thüringen. Die Bestrebungen, die bunten Staatengebilde Mitteldeutschlands zu vereinheitlichen, gehen schon auf die Zeit vor der Revolution zurück, konnten aber damals naturgemäß keinen Erfolg haben. Durch die Not der Zeit wurde lediglich 1916 ein gemeinsames Ernährungsamt der Thüringischen Staaten geschaffen. Der Umsturz von 1918 hat zunächst dem Bestand der Thüringischen Staaten keinen Abbruch getan. „Anders als bei den Revolutionen fester gefügter Nationalstaaten hatte sich hier die entscheidende Umwälzung nicht im Zentrum vollzogen und von dort aus verbreitet. Jedenfalls war es eine sehr dezentralisierte Revolution; dem überkommenen Bestand der 25 Einzelstaaten entsprachen 25 Einzelrevolutiönchen, und eben dadurch wurde dieser Bestand in den neuen Zustand hinübergerettet. Ueberall hatten sich die neuen Machthaber zunächst in den Landesregierungen festgesetzt, und solcher de facto Besitz ist in revolutionären Zeitläuften von entscheidender Bedeutung." **) Indessen war

*) Hatschek, JöR. III, S. 27 ff.
**) Hugo Preuß, a. a. O. S. 3.

die territoriale Neugliederung eine offene Frage geworden, die durch den vorläufigen Fortbestand der überkommenen 25 Einzelstaaten nicht dauernd entschieden sein konnte. Sie hat auch die Redaktoren der zu schaffenden Reichsverfassung in hohem Maße beschäftigt. Im § 11 des 1. Entwurfes der R. V. heißt es in Abs. 2: „die Vereinigung mehrerer Gliedstaaten zu einem neuen Freistaat geschieht durch Staatsvertrag zwischen ihnen, der der Zustimmung der Volksvertretungen und der Reichsregierung bedarf." Am 6. 2. 19 trat die Nationalversammlung zusammen und verabschiedete das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt. (10. 2.) Dieses enthält über den Bestand der Länder folgende Vorschrift: „Es kann der Gebietsbestand der Freistaaten nur mit ihrer Zustimmung geändert werden." (§ 4.) Am 21. 2. wurde der Nationalversammlung der 2. Entwurf der Reichsverfassung (sog. Regierungsentwurf) vorgelegt. Dieser bestimmt in § 15 in Abweichung von § 11 des 1. Entwurfs: „Die deutschen Gliedstaaten sind berechtigt, sich zum Zwecke der Bildung größerer leistungsfähigerer Gliedstaaten im ganzen oder in Teilen zusammenzuschließen", wahrt also das Selbstbestimmungsrecht der Länder. Alsdann konstituierte sich der Verfassungsausschuß der Nationalversammlung, der am 30. 7. dem Art. 18 der heutigen R. V. seine endgültige Gestalt gab.

Neben diesem Kampf um die verfassungsrechtliche Regelung der Neugliederung der deutschen Länder nahmen nun die Einigungsbestrebungen der 7 thüringischen Staaten ihren selbständigen Verlauf. Nach längeren Verhandlungen beschloß man in einer Besprechung der thüringischen Regierungsmitglieder am 18. 4. 19 „für die Errichtung einer thüringischen Gemeinschaft, eine Art von Bundesstaat aller thüringischen Staaten auf der Grundlage eines vom Freiherrn von Brandenstein entworfenen Grundrisses einer Verfassung (Gemeinschaftsvertrages) zu wirken.". Dieser Gemeinschaftsvertrag wurde in allen thüringischen Staaten außer Koburg und Meiningen angenommen und als übereinstimmendes Landesgesetz verkündet. Am 1. Juli trat der Gemeinschaftsvertrag in Kraft. Am 16. 12. erklärte auch Meiningen seinen Beitritt, sodaß der Gemeinschaftsvertrag am 4. 2. 1920 als erstes Gesetz der „Gesetzessammlung für Thüringen" publiziert werden konnte. Am 30. 4. 20 erklärte dann das Gesetz betreffend das Land Thüringen auf Grund des Art. 18 Abs. 2 RV. die Vereinigung der 7 thüringischen Länder zu einem Lande mit Wirkung vom 1. Mai. Am 12. Mai 1920 erging die vorläufige Verfassung.

Es fragt sich, wann trat das Land Thüringen in die Erscheinung, m. a. W., wann ging die Staatensukzession vor sich: Mit der Bildung der Gemeinschaft der thüringischen Staaten oder erst mit dem Reichsgesetz vom 30. 4. 20. Theoretisch ist auch das erstere möglich, denn die Reichsverfassung war damals noch nicht in Kraft. Das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt wahrte prinzipiell das Selbstbestimmungsrecht der Länder, sodaß diese damals durchaus die recht-

liche Möglichkeit hatten, ohne Mitwirkung des Reiches neue Staaten zu bilden.

Zwecks Beantwortung dieser Frage ist die Rechtsnatur der thüringischen Gemeinschaft zu untersuchen, und zwar daraufhin, ob sie bereits Staatencharakter besaß. Die Zuständigkeit der Gemeinschaftsorgane: Volksrat und Staatsrat, war fast uneingeschränkt: sie waren zur Regelung sämtlicher Gebiete der Gesetzgebung und Verwaltung ermächtigt (Art. 2 des Gemeinschaftsvertrages). Die Gemeinschaft war fernerhin ermächtigt, sämtliche Einzelstaaten dem Deutschen Reiche und den außerthüringischen Ländern gegenüber zu vertreten (Art. 5). Die Gemeinschaft regelte ferner selbständig ihre Verfassung, Organisation, das Verhältnis zum Deutschen Reich und zu den anderen Gliedstaaten des Reiches (Art. 13). Nach Art. 16 waren alle Behörden der Einzelstaaten verpflichtet, den Anordnungen der Gemeinschaftsorgane Folge zu leisten. Die Gemeinschaftsgesetze hatten verbindliche Kraft für das gesamte Gebiet der Einzelstaaten, sie gingen den Landesgesetzen dieser Staaten vor. Was hindert uns nun, in der Gemeinschaft der thüringischen Staaten einen Bundesstaat zu erblicken? Dagegen spricht nicht die vertragliche Grundlage; denn diese ist der Abänderung durch Willensübereinstimmung aller Kontrahenten entzogen. § 3 des Nachtrages zum Gemeinschaftsvertrag hat eine Abänderung oder Ergänzung des Gemeinschaftsvertrages mit Zweidrittel-Mehrheit für zulässig erklärt. Wohl aber spricht dagegen der in Art. 1 ausgesprochene Zweck der Gemeinschaft, die endgültige Verschmelzung zum Gesamtstaat nur vorzubereiten. Ein nur für kurze Zeit geschaffenes Gebilde kann keinen Staatencharakter tragen. Die Gemeinschaft war also kein Bundesstaat. Ob wir sie demgegenüber als Staatenbund oder mit Rosenthal *) als Zweckverband bezeichnen, ist für unsere Frage belanglos. Da mit der Bildung der thüringischen Gemeinschaft somit noch keine Staatensukzession erfolgte, mußten die Gesetze der Einzelstaaten ohne weiteres in Kraft bleiben.

Das Land Thüringen kam also erst durch das Reichsgesetz vom 30. 4. 20 zur Entstehung. Damit hörten die bisherigen 7 thüringischen Länder auf, als Staaten zu bestehen. Nach § 4 des Reichsgesetzes betreffend das Land Thüringen **) gelten nach den Bestimmungen des Gemeinschaftsvertrages der Staatsrat von Thüringen als Landesregierung und der Volksrat von Thüringen als Volksvertretung, bis die Landesregierung und die Volksvertretung auf Grund der vorläufigen Verfassung in Wirksamkeit getreten waren. Nach § 62 der vorläufigen Verfassung vom 12. 5. 20 bildete jeder der thüringischen Freistaaten für die Uebergangszeit einen Kommunalverband höherer Ordnung mit dem Recht der Selbstverwaltung. Die Volksvertretungen der früheren thüringischen Kreisstaaten galten bis zur anderweiten gesetzlichen Regelung als Organe dieser Kommunalverbände. Abs.

*) Jahrbuch d. öffentl. Rechts Bd. 9, S. 227.
**) RGBl. S. 841.

3 des § 62 bestimmte: „Die Gesetze und Verordnungen der früheren thüringischen Freistaaten bleiben solange in Kraft, als nicht die in ihnen geregelte Materie durch Thüringen rechtlich geordnet ist." Am 9. 1. 20 erging das sog. Uebergangsgesetz. Danach führten die ehemaligen thüringischen Freistaaten, die als Kommunalverbände weiter bestanden, den Namen „Gebiete", ihre Regierungen den Namen „Gebietregierungen", ihre Volksvertretungen den Namen „Gebietsvertretungen". In Zukunft sollte den Gebieten nur noch insoweit ein Gesetzgebungsrecht zustehen, als sie dazu durch thüringische Landesgesetze oder Verordnung des thüringischen Staatsministeriums besonders ermächtigt würden. Aus der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Landes Thüringen wurde eine ausschließliche. Nach § 1 des Gesetzes vom 29. 3. 23 über die Vermögensauseinandersetzung des Landes Thüringen mit den ehemaligen Gliedstaaten hörten dann die Gebiete vom 1. April 1923 ab auf, als Kommunalverbände zu bestehen und verloren gleichzeitig das Recht der Selbstverwaltung. Damit war die Bildung des Landes Thüringen vollendet.

Charakteristisch für die Einigung Thüringens ist, daß sie stufenweise erfolgte. Das Land Thüringen entstand nicht mit einem Schlage, sondern entwickelte sich allmählich vom Zweckverband zum Einheitsstaat. Das hatte den Vorteil, daß bei der Beseitigung der bisherigen Länder die Organe des neuen Staates nicht erst geschaffen zu werden brauchten, sondern die Kompetenzen, die den Gliedstaaten noch zustanden, auf die Gemeinschaftsorgane übertragen werden konnten. Die Gesetzgebung fand der neue Staat schon zum Teil fertig vor, sie war von seiner Vorgängerin, der Gemeinschaft, geschaffen. Die Geltung des bestehenden Rechtes bis zu seiner Aufhebung wurde ausdrücklich normiert (§ 62 der vorläufigen Verfassung), sodaß über die Gültigkeit von Gesetzen keine Zweifel bestehen.

IV b) Das Land Koburg hatte sich an der Bildung des Landes Thüringen nicht beteiligt. Die Herzogtümer Sachsen-Koburg und Sachsen-Gotha standen seit dem Hildburghäuser Vertrag von 1826 in Personalunion. Mit der Revolution im November 1918 verschwand das gemeinsame Herrscherhaus: Die Personalunion wurde aufgehoben. Der Staatsvertrag über die Verwaltung der gemeinschaftlichen Angelegenheiten der Freistaaten Koburg und Gotha vom 12. 4. 19 bestimmt in § 1: „Die Freistaaten Koburg und Gotha regeln ihre Angelegenheiten unabhängig voneinander durch die von ihnen bestimmten Organe, insbesondere bestimmen sie selbständig über ihre künftigen staatlichen Geschicke und das ihrer Gebietsteile." Während Gotha sich an den vorbereitenden Schritten zur Bildung eines neuen Staates Thüringen eifrig beteiligte, nahm Koburg eine abwartende Stellung ein. Es eröffnete im Juni 1919 Verhandlungen mit Bayern und trat der Gemeinschaft der thüringischen Staaten nicht bei. Der Landtag beschloß, die Bestimmung über das künftige Schicksal des Landes in die Hand einer Volksabstimmung zu legen. Die abstimmende Bevölkerung entschied sich am 30. 11. 1919 mit ¾-Mehrheit gegen einen Anschluß an Thüringen und die Regierung setzte nun-

mehr die Verhandlungen mit Bayern fort. Diese führten zu dem Koburg-Bayrischen Staatsvertrag vom 14. 2. 20, der, nachdem die beiderseitigen Landtage ihn gutgeheißen und ein Reichsgesetz vom 30. 4. 1920 die Vereinigung Koburgs mit Bayern ausgesprochen hatte, mit dem 1. 7. 1920 in Kraft trat. Nach § 1 dieses Vertrages wird das Gebiet Koburgs mit dem Gebiete des Freistaates Bayern zu einem einheitlichen Staatsgebiet vereinigt. Um zu betonen, daß es sich hier um keine Verschmelzung, sondern eine Einverleibung handelt, lautet Satz 2: „Die Staatshoheitsrechte über das Gebiet von Koburg gehen mit der Vereinigung auf Bayern über." Im Sinne unserer Ausführungen bedeutet das: Die Kompetenzen der Bayrischen unmittelbaren Staatsorgane dehnen sich auf das Gebiet Koburgs aus. Nach § 5 tritt die Bayrische Verfassung mit dem Tage der Vereinigung im Gebiete des Freistaates Koburg in Kraft. Der Gesetzgeber erachtete es also für erforderlich, das Verfassungsrecht ausdrücklich einzuführen. § 6 lautet: „im übrigen bleiben die im Zeitpunkt der Vereinigung im Gebiet des Freistaates Koburg geltenden Gesetze und Verordnungen in Kraft, bis sie aufgehoben oder abgeändert werden." Durch ein Gesetz vom 18. 12. 20 hat dann der Bayrische Landtag die zuständigen Ministerien ermächtigt, bayrische Landesgesetze, die vor dem 1. Juli 1920 erlassen wurden, in den vormals koburgischen Landesteilen einzuführen. Das ist in der Folgezeit in weitgehendem Maße geschehen. Also auch hier gesetzliche Regelung bis ins einzelne, sodaß über den Geltungsbereich der Gesetze kaum Zweifel bestehen.

IV c) Der letzte Fall einer Gebietsveränderung betrifft den Anschluß des zu Waldeck-Pyrmont gehörigen Gebietsteils Pyrmont an den Freistaat Preußen. Hier haben wir eine echte Gebietszession vor uns. Das Fürstentum Waldeck hatte am 18. 6. 1867 den sog. Akzessionsvertrag mit Preußen geschlossen, weil sich Waldeck zur Erfüllung der finanziellen Verpflichtungen seiner Zugehörigkeit zum Norddeutschen Bunde und später zum Deutschen Reich außerstande sah. Dieser Staatsvertrag wurde am 2. 3. 87 auf unbestimmte Zeit verlängert. Auf Grund dieses Akzessionsvertrages ging die innere Verwaltung in Waldeck-Pyrmont auf Preußen über. Der König von Preußen übte bezüglich der inneren Verwaltung die volle Staatsgewalt aus, wie sie dem Fürsten verfassungsmäßig zustand. Dieses Abhängigkeitsverhältnis von Preußen blieb auch nach 1918 bestehen. Im § 2 der sog. Waldeckschen Notverfassung vom 18. 4. 19 heißt es: „Preußen übt die ihm nach dem Staatsvertrage vom 3. 3. 87 wegen Fortführung der Verwaltung von Waldeck-Pyrmont durch Preußen zustehenden staatlichen Hoheitsrechte auch fernerhin aus." Die Abhängigkeit Waldecks von Preußen war und ist nun eine sehr weitgehende. *) So ist es denn verständlich, daß die Bevölkerung des Gebietsteils Pyrmont dem Wunsche Ausdruck gab, mit dem Frei-

*) Vgl. Hufnagel, Der Waldeckische Staat. Arch. f. öffentl. Recht, 1924, S. 194.

staat Preußen vereinigt zu werden. Der Staatsvertrag zwischen Preußen und Pyrmont datiert vom 29. 11. 21. Das gemäß Art. 18 erforderliche Reichsgesetz erging am 24. 3. 22 und sprach die Vereinigung des Gebietsteils Pyrmont mit dem Lande Preußen mit Wirkung vom 1. 4. 22 aus. Nach Art. 1 des preußischen Gesetzes vom 22. 2. 22 trat daselbst die preußische Verfassung mit dem Tage der Vereinigung in Kraft. Diejenigen Waldeck-Pyrmonter Gesetze, die bestehen bleiben sollten, finden sich in § 5 Abs. 2 des Staatsvertrages aufgezählt, während es in Abs. 3 heißt: „Im übrigen treten am 1. April 1924 im Gebietsteil Pyrmont die preußischen Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften in Kraft. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten die Waldeckischen Gesetze." Durch Verordnung des preußischen Staatsministeriums konnten schon vor diesem Zeitpunkt Waldeckische Gesetze aufgehoben und preußische Gesetze eingeführt werden. In weitem Maße ist das geschehen durch die VO. vom 31. 3. 22. Wir finden auch hier die Geltungsbereiche der Gesetze inklusive Verfassungsrecht durch positiven Ausspruch des Gesetzgebers geregelt wie auch in den beiden vorhergehenden Fällen.

V. Wir haben nunmehr sämtliche Gebietsveränderungen deutscher Länder, die seit dem Inkrafttreten der Weimarer Verfassung vorgekommen sind, in ihrem historischen Verlauf verfolgt. Welche Schlüsse erlauben sie uns im Hinblick auf unsere theoretischen Erörterungen unter I—II? Das Material ist an Umfang zu gering, als daß bei der Begrenztheit des von uns behandelten Themas aus ihm grundlegende Erkenntnisse gewonnen werden könnten. Immerhin gewährt es uns manche Anhaltspunkte, die unsere eingangs angestellten Betrachtungen in einigen wesentlichen Punkten bestätigen.

Wir hatten zunächst behauptet, daß die „Staatensukzession" innerhalb des Bundesstaates derjenigen in der Völkergemeinschaft wesensgleich und demgemäß grundsätzlich nach völkerrechtlichen Normen zu beurteilen sei. Betrachten wir nun die in den besprochenen drei Fällen abgeschlossenen Staatsverträge, deren Inhalt wir eben kennenlernten, so ist ohne weiteres ersichtlich, daß für die beteiligten Regierungen, was die Form sowohl wie den Inhalt angeht, das Völkerrecht maßgebend war. Hier tritt also die völkerrechtliche Natur der bundesstaatlichen Staatensukzession ganz augenfällig in die Erscheinung. Es ist allerdings hier zu bemerken, daß bei Staatsgebietsveränderungen innerhalb des Deutschen Reiches die Zustimmung der beteiligten Länder in Form von Staatsverträgen keine conditio sine qua non, sondern nur eine Möglichkeit darstellt. (Art. 18 RV.) Trotzdem werden auch in den beiden anderen von Art. 18 vorgesehenen Fällen stets Staatsverträge die völkerrechtliche Natur des betreffenden Vorgangs auch äußerlich zum Ausdruck bringen. Auch da, wo ohne Zustimmung der beteiligten Länder Volksentscheid und Reichsgesetz oder Verfassungsgesetz eine Gebietsveränderung herbeiführen, wird stets eine Regelung der durch die Staatensukzession aufgerollten Fragen durch Staatsverträge der beteiligten Länder unumgänglich notwendig sein. Der Staatsvertrag erfüllt

in diesem Falle nur einen, seinen eigentlichen, Zweck, die mit Gebietsveränderung entstehenden Fragen durch Willensübereinstimmung der Beteiligten zu regeln. In den von uns behandelten Fällen hatten die Staatsverträge außerdem noch eine weitere, formelle Funktion: sie brachten die gemäß der Reichsverfassung erforderliche Zustimmung der Länder implicite zum Ausdruck. Die letztgenannte Funktion kann dem Staatsvertrag fehlen; das benimmt ihm noch nicht seine Notwendigkeit.

Wir hatten fernerhin nachzuweisen versucht, daß eine Gebietsveränderung in der Völkergemeinschaft sowohl als im Bundesstaat eine Kompetenzverschiebung darstellt, die grundsätzlich die gleichen Rechtswirkungen nach sich zieht. Wir hatten jedoch auf gewisse Unterschiede hingewiesen, wie sie sich aus der Zusammenfassung gemeinsamer Kompetenzen der Gliedstaaten im Bundesstaat ergeben. Durch die äußerste Einschränkung der Zuständigkeit der deutschen Länder ist, wie uns die praktischen Beispiele zeigen, das Problem der Staatensukzession innerhalb des Deutschen Reiches zu einem sehr begrenzten Fragenkomplex zusammengeschrumpft. Dieser Unterschied ist jedoch lediglich gradueller Natur. Der wichtigste Gegensatz zur völkerrechtlichen Staatensukzession liegt, wie gesagt, in der Tatsache begründet, daß die Voraussetzungen jeder Staatensukzession, die „Sukzessionstitel", sowie der Austrag der sich aus ihnen ergebenden Streitigkeiten verfassungsrechtlich geregelt sind. Hiermit ist die juristische Grundlage der Gebietsnachfolge im Deutschen Reich gewährleistet, während im Völkerleben der „rein tatsächliche Vorgang", die „Völkerhandlung", mit anderen Worten rechtlose Machtpolitik eine noch allzu große Rolle spielt. So kann, wie oben näher ausgeführt, ein völkerrechtlicher Staatsvertrag über die Verschmelzung oder die vollständige Angliederung von Staaten wegen Untergangs der Staatspersönlichkeit beider oder eines Kontrahenten für den Gebietsnachfolger keine bindenden rechtlichen Verpflichtungen schaffen. Anders beim Zusammenschluß Thüringens und beim Anschluß Koburgs an Bayern. Auch hier gingen im Augenblick der Fusion bezw. Annexion die thüringischen Freistaaten und Koburg als Staaten unter. Man ließ aber die früheren Staaten in der Form von Kommunalverbänden weiterbestehen, beließ ihnen also trotz Verlustes der Staatspersönlichkeit die Rechtspersönlichkeit. Durch die Schaffung einer zuständigen Reichsinstanz, des Staatsgerichtshofes, war den betreffenden Rechtssubjekten auch nach erfolgter Staatensukzession eine Verfolgung ihrer sich aus den Staatsverträgen ergebenden Ansprüche ermöglicht. Zusammenfassend können wir sagen: im Deutschen Reich ist durch positive Verfassungsbestimmungen die Möglichkeit einer restlosen rechtlichen Regelung der Staatensukzession geschaffen, die im Völkerrecht noch nicht besteht.

Was nun die Folgen der Gebietsveränderungen hinsichtlich des objektiven Rechts angeht, so folgte die Staatenpraxis in den behandelten Fällen dem Grundsatz der möglichst weitgehenden Aufrechterhaltung des vorhandenen Rechtszustandes. Sie stimmt damit

mit den im Völkerleben durchweg beobachteten rechtspolitischen Grundsätzen überein. Aber, das sei nochmals betont, es handelt sich hier um Zweckmäßigkeitserwägungen; die abweichende Regelung im Einzelfalle beweist, daß wir von der Bildung von gewohnheitsrechtlichen Normen noch weit entfernt sind.

Wir fanden in Thüringen, Koburg und Pyrmont die Geltungsbereiche der Gesetze bis ins kleinste durch positiven Ausspruch des Gesetzgebers geregelt. Wir erblicken in dieser Tatsache eine Bestätigung des oben entwickelten Prinzips, daß eine Gebietsveränderung den Rechtszustand im betroffenen Gebiet grundsätzlich unberührt läßt.